

Förhandsprövning av nättariffer m.m.

Delbetänkande av Energinätsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:99

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22861-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågor som rör regleringen av elnätstariffer m.m. (dir 2006:39).

Den 28 april 2006 förordnades direktören Sten Kjellman som särskild utredare.

Övriga medverkande i utredningens arbete med uppdragets första del anges på följande sidor.

Utredningen har antagit namnet Energinätsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet *Förhandsprövning av nättariffer m.m.* (SOU 2007:99).

Betänkandet har tillkommit i samarbete mellan utredare, sakkunniga, experter och sekreterare. Detta innebär inte att samtliga i utredningen deltagit i utformningen av alla delar av betänkandet. Jag är således ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller.

Särskilda yttranden har avgetts av sakkunniga Mikael Möller, Bertil Persson, Anders Richert och Ulf Sävström samt experterna Camilla Rosenberg och Ronald Liljegren.

Utredningsuppdraget fortsätter med sikte på ett slutbetänkande i april 2008.

Stockholm i november 2007

Sten Kjellman

/Mattias Steen

Förteckning över de som har deltagit i utredningens arbete.

Nedan angivna personer har deltagit i utredningens arbete med det föreliggande delbetänkandet.

Särskild utredare

Direktören Sten Kjellman, Svensk Kärnbränslehantering AB, fr.o.m. 1 maj 2006.

Sakkunniga

Kanslirådet Catarina Eriksson, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 20 juni – 24 augusti 2006

Enhetschefen Karin Israelsson, Energimarknadsinspektionen, 20 juni 2006 – 27 februari 2007

Avdelningsdirektören Eva Lindström, Konsumentverket, fr.o.m. 20 juni 2006

Rådmannen Göran Morén, Länsrätten i Gävleborgs län, fr.o.m. 20 juni 2006

Handläggaren Mikael Möller, Plast & och Kemiföretagen, fr.o.m. 20 juni 2006

Chefsjuristen Bertil Persson, Affärsverket svenska kraftnät, fr.o.m. 20 juni 2006

Enhetschefen Anders Richert, Svensk Energi, fr.o.m. 20 juni 2006

Kanslirådet Karin Sjökvist, Miljödepartementet, 20 juni 2006 – 27 februari 2007

Kanslirådet Ulf Sävström, Näringsdepartementet, 25 augusti 2006 – 27 februari 2007

Avdelningschefen Ulf Sävström, Energimarknadsinspektionen, fr.o.m. 28 februari 2007

Departementssekreteraren Caroline Johansson, Näringsdepartementet, fr.o.m. 28 februari 2007

Rättssakkunniga Ylva Svensson, Näringsdepartementet fr.o.m. 28 februari 2007

Experter

Handläggaren Joakim Lindström, Energimarknadsinspektionen, 20 juni 2006 – 27 februari 2007

Chefsjuristen Ronald Liljegren, Fortum Distribution AB, fr.o.m. 20 juni 2006

Enhetschefen Camilla Rosenberg, Energimarknadsinspektionen, fr.o.m. 28 februari 2007

Sekreterare

Kanslirådet Åsa Leander, t.o.m. 30 september 2007

Kammarrättsassessorn Mattias Steen

Assistent

Eva Gatsinzi

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	31
Författningsförslag	47
1 Inledning	71
1.1 Uppdraget.....	71
1.2 Arbetets bedrivande.....	72
1.2.1 Allmänt.....	72
1.2.2 Delbetänkande och slutbetänkande.....	73
1.3 Bakgrund	73
1.3.1 Regleringen av tariffer för överföring av el.....	73
1.3.2 Anslutningsavgifter	75
1.3.3 Utlandsförbindelser anslutna till regionnät	76
1.4 Betänkandets disposition.....	77
2 Gällande rätt	79
2.1 Inledning.....	79
2.2 Energimarknadsinspektionen.....	79
2.3 Ellagens bestämmelser om utformningen av nättariffer.....	81
2.3.1 Inledning	81
2.3.2 Utformning av nättariffer	82

2.3.3	Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter	88
2.3.4	Särskilt om anslutningsavgifter	89
2.4	Tillsyn över nättarifferna	90
2.4.1	Energimarknadsinspektionens befogenheter	90
2.4.2	Energimarknadsinspektionens tillämpning av regelverket	91
2.4.3	Särskilt om anslutningsavgifterna	95
2.4.4	Energimarknadsinspektionens tillsynsprocess.....	99
2.5	Erfarenheter av tillämpningen av regelverket	101
2.5.1	2003 års nättariffer	101
2.5.2	2004–2006 års tariffer	102
2.6	Särskilt om Affärsverket svenska kraftnät.....	102
3	Regleringen i andra nordiska länder.....	105
3.1	Inledning.....	105
3.2	Finland	105
3.2.1	Den finska elmarknadslagen m.m.	105
3.2.2	Riktlinjer för bedömning av skälig prissättning inom eldistributionsnätverksamheten åren 2005– 2007 (tillsynsperiod 1) och 2008–2011 (tillsynsperiod 2)	110
3.2.3	Kvalitetsreglering	115
3.2.4	Fastställande av metoder för anslutningsavgifter.....	116
3.3	Norge	118
3.3.1	Inledning.....	118
3.3.2	Fastställande av intäktsramar	120
3.3.3	Särskilt om anslutningsavgifter	124
3.4	Danmark	125
3.4.1	Inledning.....	125
3.4.2	Elforsyningslagen.....	125
3.4.3	Fastställande av intäktstak och avkastningstak samt modell för benchmarking av nätföretagen.....	126
3.4.4	Anslutningsavgifter.....	128

4	Införandet av en förhandsprövning	129
4.1	Bakgrund till införandet av en förhandsprövning.....	129
4.2	Bestämmelser om införandet av en förhandsprövning.....	133
4.2.1	Förhandsprövning – fastställande av intäktsramar ...	133
4.2.2	Ändring av tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut	137
4.2.3	Ansvarig tillsynsmyndighet för förhandsprövningen	141
4.2.4	Tillsynsperiodens längd.....	141
4.2.5	Tydligare regelverk till följd av förhandsprövningen	144
5	Regelverket kring förhandsprövning av nätföretagens intäkter	147
5.1	Inledning.....	147
5.2	Några allmänna utgångspunkter vid en övergång till en renodlad förhandsprövning.....	148
5.2.1	Inledning	148
5.2.2	Disposition av ellagens bestämmelser om nättariffer och skäligen intäkter.....	149
5.2.3	Den inledande bestämmelsen i nuvarande 4 kap. ellagen om utformningen av nätföretagens nättariffer	150
5.2.4	Särskilt om nättariffer för regionledning	153
5.3	Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter	157
5.3.1	Inledning	157
5.3.2	En övergripande beskrivning av utredningens förslag till principer för en ny tillsynsmodell.....	157
5.3.3	Utgångspunkt för fastställande av kapitalbasen – faktiskt eller fiktivt nät?	159
5.3.4	Principer och metoder för fastställandet av kapitalbasen.....	161
5.3.5	Val av metod för att fastställa kapitalbasen.....	168
5.3.6	Utveckling av kapitalbasen i tiden	184
5.3.7	Rimlig avkastning m.m.	196
5.3.8	Löpande kostnader och intäkter i nätverksamheten	198
5.3.9	Justering av avkastningen med hänsyn till kvalitet...	205

5.3.10	Förhållandet mellan lag, förordning, föreskrifter och Energimarknadsinspektionens beslut när det gäller skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter.....	215
5.4	Särskilt om anslutningsavgifter när det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund.....	220
5.4.1	Inledning.....	220
5.4.2	Gällande rätt och tillämpning av regelverket.....	221
5.4.3	Utformning av anslutningsavgifter.....	224
5.4.4	Regelverket kring anslutningsavgifter och dess förenlighet med artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet	233
5.5	Återbetalning av för högt uttagna avgifter	234
5.6	Överlåtelse av nätkoncession m.m.	239
5.7	Energimarknadsinspektionens tillsyn av nätföretagens intäkter i praktiken.....	243
5.7.1	Inledning.....	243
5.7.2	Fastställelsebeslut.....	244
5.7.3	Uppföljning mellan fastställelsebeslut och avstämningsbeslut	246
5.7.4	Avstämningsbeslut.....	247
5.7.5	Frågor som uppkommer vid fastställelse- respektive avstämningsbeslutet	249
5.7.6	Resultatet av avstämningsbeslutet och dess följder.....	250
5.7.7	Insamling av uppgifter	250
5.8	Tvist om överföringsavgiften mellan nätföretag och kund	250
5.8.1	Inledning.....	250
5.8.2	Bakgrunden till den nuvarande regleringen.....	251
5.8.3	Utredningens bedömning.....	255
5.9	Överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut m.m.....	259
5.9.1	Inledning.....	259
5.9.2	Överklagandeprocessen i dag.....	260
5.9.3	Utredningens överväganden avseende överklagandereglerna	261

6	Utlandsförbindelser anslutna till regionnät.....	269
6.1	Inledning.....	269
6.2	Svenska utlandsförbindelser.....	270
6.3	Ägandet och utnyttjandet av utlandsförbindelserna	271
6.4	Tidigare behandling av frågorna.....	273
6.5	Särskilt beträffande överföringsförbindelserna till Bornholm och Åland	274
6.6	Särskilt om förutsättningarna för Ålands elförsörjning	276
6.7	Utredningens överväganden och förslag	278
6.7.1	Generellt om hanteringen av utlandsförbindelser som ansluter till regionnät	278
6.7.2	Särskilt om överföringsförbindelsen till Åland.....	280
7	Ekonomiska och andra konsekvenser	283
7.1	Inledning.....	283
7.2	Kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser	284
7.3	Ekonomiska konsekvenser	285
7.3.1	Konsekvenser för Energimarknadsinspektionen.....	285
7.3.2	Konsekvenser för nätföretagen.....	287
7.3.3	Konsekvenser för kunderna	289
7.3.4	Konsekvenser för domstolsväsendet	290
7.4	Övriga konsekvenser	291
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	293
9	Författningskommentar	295

Särskilt yttrande av sakkunnige Mikael Möller	317
Särskilt yttrande av sakkunnige Bertil Persson.....	319
Särskilt yttrande av sakkunnige Anders Richert och experten Ronald Liljegren	321
Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf Sävström och experten Camilla Rosenberg.....	327
Särskilt yttrande av sakkunniga Mikael Möller, Bertil Persson, Anders Richert och Ulf Sävström samt experterna Ronald Liljegren och Camilla Rosenberg	331
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	333
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	347
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv.....	349
Bilaga 4 Konsekvenser vid byte av princip för beräkning av kapitalkostnader i nätregleringen.....	351

Förkortningar

DEA	Data Envelopment Analysis
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementspromemoria
EG	Europeiska gemenskapen
Elmarknadsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden av el och om upphörande av direktiv 96/92/EG
EU	Europeiska unionen
GWh	Gigawattimme
JO	Justitieombudsmannen
KPI	Konsumentprisindex
KV	Kilovolt
KWh	Kilowattimme
MW/MWh	Megawatt/ Megawattimme
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NL	Nominellt linjär metod
NVE	Norges vassdrags- och energidiktorat
Prop.	Proposition
RA	Real annuitetsmetod
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
WACC	Weighted average cost of capital

Sammanfattning

Bakgrund

I Sverige har prisregleringen av elnätverksamhet och tidigare även elpriset skett genom kontroll i efterhand. I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer. Tarifferna fastställs således inte av tillsynsmyndigheten i förväg utan myndigheten ges först möjlighet att pröva om dessa är skäliga i efterhand.

I juni 2003 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden av el och om upphörande av direktiv 96/92/EG. Det övergripande målet med det nya s.k. elmarknadsdirektivet är att skapa en fungerande inre marknad för el där konkurrens råder på lika villkor. Direktivet innehåller ett omfattande och detaljerat regelverk som syftar till att bidra till att detta mål uppnås. När det gäller nättariffer anges bl.a. i direktivet att det är tillsynsmyndigheten som ska ansvara för att i *förväg* fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, vilket inkluderar överförings- och anslutningstariffer. Tillsynsmyndigheterna kan också välja att enbart fastställa eller godkänna de metoder som används för att beräkna eller fastställa dessa villkor. Elmarknadsdirektivet är i princip genomfört genom de förslag till ändringar och kompletteringar i ellagen som lades fram i propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas m.m.* (prop. 2004/05:62). I propositionen framhöll regeringen att metoden för överföringstariffer borde utformas så att den kompletterar de regler om tariffers utformning som redan i dag finns i ellagen. Då det saknades underlag för att kunna ta ställning till denna fråga ansåg regeringen att det under en övergångsperiod borde införas en ordning där metoden för tariffsättningen anges direkt i lagstiftningen.

Regeringen anmälde i propositionen att man avser utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag. Det är mot denna bakgrund som Energinätsutredningen har tillsatts.

Energinätsutredningen har således haft i uppdrag att lämna förslag till det regelverk som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten godkänner eller fastställer nätföretagens överförings- och anslutningsavgifter innan de får börja gälla. Utredningens uppdrag har också varit att lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet. I detta betänkande lämnas förslag i båda dessa delar.

Efter en inledning där förutsättningarna för utredningsarbetet och arbetets bedrivande beskrivs (kap. 1), redogör utredningen i korthet för de gällande regelverken i Sverige (kap. 2) samt i Finland, Norge och Danmark (kap. 3). Förslagsdelen av betänkandet omfattar kap. 4–8. I det följande redovisar utredningen de viktigaste förslagen i dessa kapitel.

Införandet av en förhandsprövning (kap. 4)

I detta kapitel föreslår utredningen att det införs en förhandsprövning av nätföretagens intäkter på så sätt att Energimarknadsinspektionen i förväg ska fastställa de samlade intäkter varje nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under en s.k. tillsynsperiod. Tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår. Inspektionens beslut benämns fastställelsebeslut och ska meddelas innan tillsynsperioden börjar. En av de främsta fördelarna med en förhandsprövning är man skapar en förutsägbarhet för både kunder och företag om intäktsramens storlek. Nätföretagen vet därmed hur stora intäkter de kan ta ut från kunderna i form av nättariffer under den kommande tillsynsperioden, förutsatt att de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för fastställandet av intäktsramen uppfylls. För nätföretagen är detta av stor betydelse för planeringen av nya investeringar. För kunderna skapas en förutsägbarhet indirekt genom de tariffer som nätföretagen, efter fastställande av intäktsramens storlek, i sin tur fastställer och tillämpar i förhållande till sina kunder. Konsumentintresset skyddas i första hand genom regleringens förmåga att ställa krav på nätföretagen att effektivt och till låga kostnader

överföra el till rimlig kvalitet stabilt över tid. Vidare skyddas konsumentintresset genom den tillsyn av nätföretagen som bedrivs av nätmyndigheten.

För att förhandsprövningen ska leda till den förutsägbarhet man eftersträvar är det väsentligt att regelverket och inspektionens beslut ger tydliga ramar för hur bedömningen av intäktsramen görs. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om skälighetsbedömning av nätföretagens intäkter och de övergripande principerna för hur denna bedömning ska gå till bör förtydligas till följd av övergången till en förhandsprövning av nättarifferna. I fastställelsebeslutet ska framgå vilka uppgifter och metoder som inspektionen har tillämpat vid fastställandet av ramen samt det belopp som intäktsramen uppgår till.

Det är inte möjligt att i förväg exakt fastställa det belopp som nätföretagens intäkter får uppgå till under perioden. Detta bl.a. på grund av att en del faktorer inte är kända innan tillsynsperioden avslutats. Det kan t.ex. gälla kostnader för investeringar, nätförluster och överliggande nät. Utredningen föreslår därför att Energimarknadsinspektionen efter tillsynsperiodens slut i ett avstämningsbeslut fastställer den slutligt gällande intäktsramen för perioden. Avstämningsbeslutet kan medföra en justering av den tidigare fastställda intäktsramen beroende på i vilken utsträckning den faktiska utvecklingen har stämt överens med den förväntade. Avstämningsbeslutet kan därmed leda till att intäktsramen för den just avslutade tillsynsperioden höjs eller sänks i förhållande till fastställelsebeslutet.

Under tillsynsperioden ska nätföretagens samlade intäkter vara skäliga. Det är således möjligt att under delar av perioden ta ut högre avgifter under förutsättning att detta kompenseras med lägre avgifter under andra delar av perioden. Möjligheten bör dock utnyttjas varsamt av nätföretagen med hänsyn till kundernas intresse av stabila avgifter.

I vissa fall kan det uppkomma situationer där en ändring av fastställelsebeslutet är nödvändig. Inte minst på grund av att tillsynsperioden sträcker sig över fyra år. Utredningen förslår att en fastställd intäktsram för det första ska kunna ändras efter ansökan från ett nätföretag. En förutsättning för att intäktsramen ska ändras i detta fall är att de omständigheter som anförs i ansökan väsentligt kan komma att ändra intäktsramens storlek eller att det annars föreligger särskilda skäl. Ett exempel då en ändring av intäktsramen kan ske är då ett företag har tidigare lagt större investeringar i nätet,

vilket inte kunde förutses vid tillsynsperiodens början. Energi- marknadsinspektionen ska handlägga en sådan ansökan skyndsamt. Utredningen föreslår även att en fastställd intäktsram ska kunna ändras av inspektionen om t.ex. det nätföretag som beslutet gäller har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter eller om beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Ett fastställelsebeslut kan även komma att behöva ändras då ett fastställelse- eller avstämningsbeslut för nätföretaget från en tidigare tillsynsperiod har ändrats efter ett omprövningsbeslut av inspektionen eller av domstol. Ett fastställelsebeslut kan även ändras efter en ändring i ett annat nätföretags fastställelsebeslut. Detta är fallet då ändringen rör en parameter som är generellt tillämplig även för andra företag, t.ex. den procentuella godtagbara avkastningen för nätföretagen.

Regelverket kring förhandsprövning av nätföretagens intäkter (kap. 5)

I kapitlet presenteras utrednings närmare förslag om hur regelverket kring förhandsprövningen av nätföretagens intäkter bör se ut. I det följande redovisas utredningens förslag avsnitt för avsnitt i den ordning de följer i kapitlet.

Några allmänna utgångspunkter vid en övergång till en renodlad förhandsprövning (avsnitt 5.2)

Utredningen konstaterar inledningsvis i detta avsnitt att ordet nättariff används i nuvarande ellagens kapitel 4 med två olika innebörder. För det första används ordet i samband med skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter och för det andra i samband med bestämmelser om hur en kundspecifik nättariff ska vara utformad. Utredningen föreslår att ellagens bestämmelser i dessa delar skiljs åt genom att de placeras i två olika kapitel. Nuvarande kap. 4 i ellagen förslås ändras så att det endast innehåller bestämmelser om hur nätföretagen ska utforma sina nättariffer, dvs. gentemot sina kunder. Bestämmelserna om skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter föreslås flyttas till ett nytt 5 kap.

Utredningen föreslår vidare att den nuvarande inledande bestämmelsen i 4 kap. ellagen som slår fast huvudprincipen om att

nättariffer ska vara utformade så att nätföretagens samlade intäkter ska vara skäliga i förhållande till de objektiva och subjektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten tas bort och ersätts med nya bestämmelser som i stället närmare anger innebörden av dessa begrepp. Syftet med detta är att skapa ett regelverk som på ett bättre sätt än i dag tydliggör hur skäligheten i nätföretagens intäkter ska bedömas.

Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter (avsnitt 5.3)

Inledning

I detta avsnitt lämnar utredningen sitt förslag om hur de övergripande principerna för hur en ny modell för skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter bör se ut. För att uppnå en ökad effektivitet och transparens i den framtida tillsynsmodellen för utredningen även en diskussion om hur principerna och riktlinjerna för den framtida regleringen bör se ut när det gäller den närmare preciseringen av förhandsprövningen i t.ex. inspektionens föreskrifter eller riktlinjer och beslut.

Som föreslagits i kapitel 4 ska Energimarknadsinspektionen innan en ny tillsynsperiod börjar fastställa de samlade intäkter varje nätföretag kan ta in genom nättariffer under kommande tillsynsperiod (intäktsram). Intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Utgångspunkten vid beräkningen av nätföretagens kapitalbaser ska vara företagens befintliga elnät, t.ex. i form av ledningar, transformatorstationer m.m., och övriga tillgångar som används i nätverksamheten.

Beräkning av ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde

Värderingen av nätföretagens elnät inför den första tillsynsperioden ska ske utifrån ett s.k. åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Nuanskaffningsvärdet för elnätet ska enligt huvudregeln beräknas med hjälp av standardkostnader. Med standardkostnader avses genomsnittskostnaden för att investera i likartade tillgångar under liknande objektiva förutsättningar. Om det föreligger särskilda skäl får dock investeringen överstiga standardkostnaderna t.ex. vid inve-

steringar i storstäder och skärgårdsmiljö där kostnaderna klart överstiger standardkostnaderna. Därefter ska ett åldersavdrag göras. Nätföretagen har inte i dag kompletta uppgifter om åldern på de olika komponenterna i nätet. Detta gäller framför allt äldre komponenter. Vidare kompliceras ålderbestämningen av att nyinvesteringar i t.ex. en transformatorstation har skett löpande och fråga uppkommer då vilken ålder stationen egentligen har. Utredningen föreslår därför, främst på grund av administrativa skäl, att det införs en lägsta nivå för ålderbestämningen, ett s.k. kapitalbasgolv. I praktiken motsvarar detta golv ett antagande om vad den genomsnittliga åldern, eller resterande livslängden, på elnätet uppgår till. Om ett nätföretag har ett elnät som är äldre än den antagna genomsnittsåldern behöver därför inga uppgifter om nätets ålder lämnas in. Det finns mycket begränsad information om hur gamla elnäten i Sverige är och det är därmed svårt för utredningen att med någon större precision bedöma elnätens genomsnittsålder. Utredningen har dock ansett det lämpligt att bestämma kapitalbasgolvet till 50 procent av nuanskaffningsvärdet.

Om ett nätföretag bedömer att dess elnät är yngre än den antagna genomsnittsåldern har företaget möjlighet att lämna in uppgifter till inspektionen som visar detta. Detta innebär att företagen måste genomföra en åldersinventering av hela sitt nät. Vid denna inventering bör nätet delas in i lämpliga komponentslag. Utredningen föreslår att det även införs ett golv på komponentnivå, ett s.k. komponentgolv. Detta golv ska tillämpas då ett nätföretag vill visa att deras nät är yngre än kapitalbasgolvet men då det för ett visst komponentslag inte går att få fram en genomsnittsålder. Utredningen anser att ett åldersavdrag i dessa fall ska göras med åttio procent av nuanskaffningsvärdet för de komponenter som inte kan åldersbestämmas.

Den ovan beskrivna modellen för en initial värdering avser elnätet. När det gäller övrig egendom, såsom IT-system, bilar etc., föreslår utredningen att det bokförda värdet normalt bör kunna tillämpas som värderingsmetod. Om det föreligger särskilda skäl bör värderingen kunna ske på annat sätt.

Utveckling av kapitalbasen i tiden

Den ovan beskrivna värderingen av kapitalbasen kommer endast att göras inför den första tillsynsperioden. Därefter föreslår utredningen att investeringar löpande ska läggas till kapitalbasen och avskrivningar dras ifrån. I praktiken kommer detta att ske genom att nätföretagen inför en ny tillsynsperiod anmäler de investeringar de avser att göra under perioden. Huvudregeln enligt utredningens förslag är att investeringarna ska beräknas efter standardkostnader. Om det föreligger särskilda skäl ska dock investeringen få överstiga dessa kostnader. Detta kan vara fallet vid t.ex. oväder eller olyckor då det krävs snabba och stora insatser för att reparera och byta ut skadade anläggningar eller vid investeringar i storstäder och skärgårdsmiljö där kostnaderna kan komma att klart överstiger standardkostnaderna.

Det är enligt utredningens förslag i princip nätföretagen som själva får avgöra vilka investeringar som bör göras och vilket material som ska användas. Om en investering är uppenbart obehövlig för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät ska dock Energimarknadsinspektionen kunna bestämma att investeringen helt eller delvis inte ska tillföras kapitalbasen. Ett viktigt undantag till att investeringarna ska beräknas efter standardkostnader är att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, inspektionen ska ha rätt att meddela föreskrifter om att investeringar upp till en bestämd nivå får överstiga standardkostnaderna. Anledningen till detta förslag är att nätföretagen, åtminstone inledningsvis, ska ha möjlighet att utföra främst s.k. reinvesteringar utan att inspektionen ska behöva gå in och nagelfara kostnaden för varje enskild investering.

Utredningen föreslår att med investeringar ska avses både allmänna investeringar ute i nätet som kundspecifika nätanslutningar. Således ska även kostnader för nätanslutningar enligt huvudregeln beräknas med hjälp av standardkostnader.

Utredningen föreslår att Energimarknadsinspektionen bemyndigas att meddela föreskrifter om metoder för hur avskrivning ska beräknas. Det kan t.ex. gälla avskrivningstid och val av metod för kapitalkostnadsberäkning. Utredningen anser – mot bakgrund av valet av ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde att det är naturligt att använda en nominellt linjär metod. Dessutom är en sådan modell förhållandevis enkel att tillämpa och förstå. Det kan dock

inte uteslutas att en annan modell i ett senare skede skulle anses vara mer lämplig.

Rimlig avkastning

Utredningen föreslår att ett nätföretag ska ha rätt till en rimlig avkastning på den av Energimarknadsinspektionen fastställda kapitalbasen. Avkastningen ska beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder. Utredningen bedömer att den metod som i dag tillämpas av Energimarknadsinspektionen, den s.k. WACC-metoden, även ska användas i den nya modellen för att beräkna en rimlig avkastning. Utredningens förslag hindrar dock inte inspektionen från att tillämpa en annan vedertagen ekonomisk metod.

Löpande kostnader under tillsynsperioden

Som angetts ovan föreslår utredningen att intäktsramen bl.a. ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet. Som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Sådana kostnader som nätföretagen kan påverka bör ingå vid fastställande av intäktsramen efter att eventuella effektiviseringsjusteringar gjorts av Energimarknadsinspektionen. Utredningen föreslår att inspektionen utarbetar och tillämpar en eller flera effektivitetsmodeller eller kostnadsschabloner i syfte att främja en effektiv drift av nätverksamheten. Sådana kostnader som nätföretagen inte kan påverka bör accepteras i sin helhet. Enligt utredningens mening bör även – åtminstone inledningsvis – de faktiska kostnaderna för nätförluster accepteras i sin helhet även om förlustvolymen åtminstone på längre sikt till vis del går att påverka. Utredningen föreslår att kostnader för avbrottsersättning inte ska tas med vid beräkningen av intäktsramen.

Intäkter under tillsynsperioden

De intäkter som bör tas med och kontrolleras mot intäktsramen bör vara de intäkter som nätföretagen erhållit från nätverksamheten under tillsynsperioden. Om det sker en stor och kanske oväntad anslutning som genererar en stor engångsintäkt för nätföretaget kan detta leda till att den fastställda intäktsramen överskrids. För nätföretaget gäller det i så fall att balansera denna engångsintäkt med något lägre överföringsavgifter för att företagets faktiska intäkter totalt sett ska hålla sig inom intäktsramen. För att undvika onödiga variationer i överföringsavgifterna föreslår utredningen att nätföretagen ska ha möjlighet att ansöka hos Energimarknadsinspektionen om att den faktiska intäkten från anslutningsavgifter och för flyttning av befintliga nät periodiseras under en längre tidsrymd. En sådan ansökan ska beviljas om intäkterna från anslutning och flyttning under tillsynsperioden varit betydande i förhållande till de intäkter från anslutningar/flyttningar som nätföretaget normalt har haft från det aktuella redovisningsområdet.

Justering av avkastningen med hänsyn till kvalitet

Utredningen föreslår att nätföretagens kvalitet vad gäller sättet att bedriva nätverksamheten ska påverka intäktsramens storlek i höjande eller sänkande riktning. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen, föreslås få meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten. Utredningen har bedömt att inspektionen i ett inledningsskede bör utarbeta en modell där antalet avbrott och avbrottens längd får inverkan på intäktsramen. På sikt bör dock även spänningskvaliteten och andra kvalitetsvariabler kunna inverka på intäktsramens storlek.

Värderingen av kvaliteten bör utgå från vad kunderna har rätt att förvänta sig och är beredda att betala för. Det är i detta sammanhang väsentligt att sträva efter en samhällsekonomiskt optimal nivå. Med detta menas den kvalitet som kunderna optimalt eftersträvar i förhållande till den kostnad de är villiga att betala.

Enligt nuvarande bestämmelser ska nätföretagen betala en s.k. avbrottsersättning till kunder vid elavbrott som överstiger 12 timmar. Huvudsyftet med dessa bestämmelser, som trädde i kraft den 1 januari 2006, är att skapa ekonomiska drivkrafter för nätföretagen

att förbättra elavbrotten så att långvariga avbrott blir alltmer sällsynta. Utredningen föreslår ingen ändring av dessa bestämmelser. För att nätföretagen inte ska få en dubbel ekonomisk sanktion till följd av de längre avbrotten anser utredningen att dessa i så fall ska hållas utanför den övriga kvalitetsregleringen. I annat fall kommer dessa avbrott att få genomslag på nätföretagets intäkter på två sätt. Dels genom att utfallet i kvalitetsregleringen försämras, vilket leder till en sänkning av intäktsramen, dels genom att det uppstår en kostnad i form av utbetald avbrottsersättning, en kostnad som nätföretagen inte får täckning för genom intäktsramen. Eftersom avbrottsersättningen i dag ingår i nätnyttomodellen som en kostnad kommer utredningens förslag om att ersättningen inte ska ingå i intäktsramen innebära en ökad risk för nätföretagen. Utredningen föreslår därför att en särskild översyn görs i syfte att på lämpligaste sätt samordna regelverkan för kvalitetsreglering och avbrottsersättning.

Utredningen föreslår att det bör ankomma på Energimarknadsinspektionen att utarbeta en närmare modell för hur kvalitetsregleringen ska utformas.

Särskilt om anslutningsavgifter när det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund (avsnitt 5.4)

Genom utredningens tidigare förslag om att Energimarknadsinspektionen i ett fastställelsebeslut ska fastställa en intäktsram får nätföretagen besked om hur stora intäkter de får lov att ta ut från kunderna i form av nättariffer och andra avgifter under den kommande tillsynsperioden. I intäktsramen ingår nätföretagens kostnader för anslutningar.

I detta avsnitt tar utredning ställning till frågan om hur de kundspecifika anslutningsavgifterna ska utformas, dvs. de anslutningsavgifter som nätföretaget fakturerar en kund. Utredningen föreslår att anslutningsavgifter på uttagssidan upp till och med en säkringsstorlek på 63 ampere ska utformas så att avgiften motsvarar genomsnittskostnaden i landet för att genomföra en likartad anslutning under liknande objektiva förutsättningar. I denna avgift ska ingå kostnader för material och arbete som är normalt förekommande vid denna typ av anslutning. Förslaget innebär således en schablonmetod för utformningen av anslutningsavgifter på uttagssidan upp till och med 63 ampere.

För övriga anslutningar föreslår utredningen att huvudprincipen precis som i dag ska vara att anslutningsavgiften ska utformas så att nätföretagets skäligena kostnader för anslutningen täcks. Härvid ska särskilt beaktas anslutningspunktens geografiska läge, effekten i anslutningspunkten och de förstärkningar i elnätet som anslutningen kräver.

Utredningen föreslår även att principen om delning ska komma till uttryck i lagtexten. Detta innebär att nätföretaget vid utformningen av anslutningsavgiften även ska beakta om förstärkningen är till nytta för annan än anslutningskunden eller kan förväntas bli till nytta för framtida anslutningskunder inom tio år från anslutningen.

Återbetalning av för högt uttagna avgifter (avsnitt 5.5)

De intäkter ett nätföretag har fått in från sina kunder genom nättariffer under en tillsynsperiod kommer aldrig med exakthet motsvara den justerade intäktsram som Energimarknadsinspektionen fastställer i sitt avstämningsbeslut. Det krävs därför regler för vad som ska ske om intäkterna överstigit respektive understigit intäktsramen.

Utredningen föreslår att det belopp som intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen ska sänka respektive höja intäktsramen för påföljande tillsynsperiod. Någon återbetalning direkt till kund ska således enligt huvudregeln inte ske. Huvudsyftet med detta förslag är att metoden är administrativt enkel. Enligt utredningens mening kan en sådan metod dock endast försvaras när en överdebitering inte är alltför hög. Utredningen föreslår därför att ett överdebiteringsbelopp ska utgå om intäkterna överstigit intäktsramen med mer än fem procent. Även detta belopp ska rullas vidare till nästa tillsynsperiod. I två fall ska dock en överdebitering betalas tillbaka direkt till kund. Detta ska ske om intäkterna överstigit intäktsramen med mer än tio procent eller med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder. Återbetalningen ska i görligaste mån ske till de som var kunder under den senaste perioden och fördelas i proportion till hur stora avgifter dessa kunder har betalat för överföring av el under denna period.

Överlåtelse av nätkoncession m.m. (avsnitt 5.6)

Av 2 kap. 16 § ellagen framgår att en nätkoncession kan överlåtas. En fråga som inställer sig är vad som bör hända med den fastställda intäktsramen vid en sådan överlåtelse. Enligt utredningens mening är det naturligt att utgångspunkten bör vara att intäktsramen följer med vid överlåtelsen. Anledningen till detta är att överlåtelsen i sig inte bör påverka de avgifter kunderna ska betala för överföringen av el.

Ett par olika situationer av överlåtelser kan tänkas. För det första kan ett företag förvärva en nätkoncession som utgör ett eget redovisningsområde. Utredningen föreslår att det förvärvande företaget i detta fall ska ta över hela den försålda nätkoncessionens intäktsram inklusive föregående periods fastställda över- eller underdebitering. För det andra kan ett företag endast förvärva en del av ett redovisningsområde, t.ex. då inspektionen tidigare beslutat om samredovisning av två områdeskoncessioner. Enligt utredningens förslag ska huvudregeln i ett sådant fall vara att intäktsramen jämte tidigare periods över- eller underdebitering fördelas proportionerligt i förhållande till hur stor del av redovisningsområdets kapitalbas som har överlåtits. Om det föreligger särskilda skäl ska dock en sådan fördelning kunna frångås.

Utredningen föreslår att liknande bestämmelser ska gälla vid beslut om justering av koncessionsgränser eller samlad redovisning.

Energimarknadsinspektionens tillsyn av nätföretagens intäkter i praktiken (avsnitt 5.7)

I detta avsnitt lämnas en närmare beskrivning av hur tillsynen i praktiken kan utövas av Energimarknadsinspektionen samt vilka bedömningar som ska göras i fastställelse- respektive avstämningsbesluten. Utredningen föreslår att inspektionen årligen följer upp hur nätföretagens intäkter står sig i förhållande till den fastställda intäktsramen. Den information som inspektionen därefter lämnar till företagen är inte ett formellt beslut och har därmed ingen särskild rättsverkan.

Tvist om överföringsavgiften mellan nätföretag och kund (avsnitt 5.8)

I avsnittet diskuteras frågan om hur tvister mellan nätföretag och kunder ska lösas när det gäller enskilda kunders överföringsavgifter. Bakgrunden till frågeställningen är att det enligt nuvarande regelverk är möjligt att som kund efter sedvanlig stämningsansökan få sin nättariff prövad av allmän domstol. Detta skulle kunna leda till komplikationer om en allmän domstol t.ex. skulle finna att en överföringsavgift är oskälig samtidigt som Energimarknadsinspektion och de allmänna förvaltningsdomstolarna har prövat frågan om skäligheten i nätföretagens intäkter. Utredningen gör dock den bedömningen att nuvarande bestämmelser i denna del inte bör ändras.

Överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut m.m. (avsnitt 5.9)

I avsnittet redogör utredningen inledningsvis för hur den nuvarande instansordningen ser ut. Ett beslut från Energimarknadsinspektionen kan som mest överklagas till tre domstolsinstanser. Detta medför att det tar många år innan ett beslut från inspektionen vunnit laga kraft.

Ett av huvudsyftena med att övergå till en renodlad förhandsprövning är att öka förutsägbarheten för kunder och nätföretag när det gäller den framtida tariffsättningen. Utredningen gör bedömningen att genomförandet av de förslag om förhandsprövningen av skäligheten i nätföretagens intäkter måste ses som delvis överflödigt om det inte åtföljs av regler om en väsentligt effektiviserad och förkortad överklagandeprocess. Utredningen konstaterar dock i avsnittet att utredningen inte särskilt getts i uppdrag att se över instansordningen vad gäller överklagande av nätföretagens intäkter. Utredningen föreslår dock att reglerna om överklagande av ett beslut från Energimarknadsinspektionen ändras så att domstolsprocessen effektiviseras och handläggningstiden förkortas avsevärt samt att en utredning tillsätts snarast för att se över dessa frågor.

Utlandsförbindelser anslutna till regionnät (kap. 6)

Utredningen gör i detta kapitel bedömningen att det inte finns skäl att införa särskilda bestämmelser avseende nättarifferna för anslutning till det svenska elnätet av utlandsförbindelser på regionnätetsnivå.

Ekonomiska och andra konsekvenser (kap. 7)

Utredningens förslag om en förhandsprövning som utgår från nätföretagens befintliga nät kommer att bidra till en ökad förutsägbarhet för nätföretagen då det på ett enklare sätt går att överblicka vilken effekt en investering gör på kapitalbasen och därmed företagets kapitalkostnader. För kunderna skapas en förutsägbarhet indirekt genom de tariffer som nätföretagen, efter fastställande av intäktsramens storlek, i sin tur fastställer. Detta bör i sin tur leda till stabilare tariffer.

Utredningens förslag om en initial värdering av elnätet kommer att leda till att vissa nätföretags elnät övervärderas. Även motsatsen är möjlig då värdering sker utifrån standardkostnader. Vidare får metodbytet i sig konsekvenser för nätföretagens kapitalbas. På grund av detta är det sannolikt att vissa nätföretag jämfört med nuvarande situation kommer att kunna höja sina avgifter medan andra företag är tvungna att sänka. När det gäller risken för överdebitering är det utredningens bedömning att den kommer att vara begränsad och relativt snabbt övergående.

Utredningens förslag kommer att innebära betydligt högre kostnader för Energimarknadsinspektionen än vad som krävs för arbetet med dagens regelverk. Energimarknadsinspektionen har bedömt att det behövs ytterligare 14 årsarbetskrafter för att utöva tillsyn enligt den föreslagna modellen. Utöver detta tillkommer kostnader för att bl.a. ta fram nödvändiga tekniska system. Utredningen bedömer att inspektionens kostnadsökning kan finansieras genom höjda avgifter för tillsynen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kap. 8)

Utredningen föreslår i detta kapitel att den första tillsynsperioden börjar den 1 januari 2012. För att Energimarknadsinspektionen ska få tid på sig att förbereda och samla in de uppgifter som krävs för det fastställelsebeslut som ska meddelas senast den 31 oktober 2011 föreslås att vissa bestämmelser ska träda i kraft redan den 1 januari 2010 och den 1 januari 2011.

Summary

Background

In Sweden, price adjustment of electricity network operations, and previously also the electricity price, was carried out by means of checking in arrears. In conjunction with the deregulation of the electricity market on 1 January 1996, the Swedish tradition of free pricing was retained, whereby the electricity network companies set their tariffs on the basis of certain general guidelines. The tariffs are thus not determined by the supervisory authority in advance; the authority is first given the opportunity to review whether these are reasonable after the event.

In June 2003, the European Parliament and the Council adopted the Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC. The overall objective of the new so-called Electricity Market Directive is to create a functioning inner market for electricity in which there is competition on equal terms. The directive contains extensive and detailed regulations that aim at helping to achieve this objective. As far as network tariffs are concerned, it is stipulated in the directive that it is the supervisory authority that is to be responsible *in advance* for establishing the conditions for connection and access to national networks, which includes transmission and connection tariffs. The supervisory authority may also choose only to determine or approve those methods that are used to calculate or decide on these conditions. The Electricity Market Directive has in principle been implemented by the proposals for changes and additions to the Electricity Act that were advanced in the Bill entitled *Implementation of the EU Directive on common rules for the inner markets for electricity and natural gas, etc.* (Bill. 2004/05:62). In the bill, the Government stated that the method for transmission tariffs should be structured so that it supplements the regulations on

tariff design that already exists in the current Electricity Act. Since there was a lack of basic data on which to be able to take a stance on this matter, the Government felt that for an interim period a regulation should be introduced in which the method for tariff setting should be specified directly in the legislation. The Government stated in the bill that it intended to investigate the matter and come back to Parliament with a proposal. It is against this background that the Energy Network Commission has been set up.

The Energy Network Commission has thus been tasked with submitting proposals for the provisions that are needed in order to introduce a new regulation in which the supervisory authority approves or adopts the network companies' transmission and connection charges before they are allowed to apply. It has also been the task of the Commission to submit proposals on how the foreign connections that are coupled to the Swedish regional network can be managed so that they are dealt with on the same terms as the foreign connections to the National Grid. In this report, proposals are given in both these parts.

Following an introduction in which the preconditions for the Commission work and the performance of the work are described (Chapter 1), a brief account is given of the regulations that currently apply in Sweden (Chapter 2) as well as in Finland, Norway and Denmark (Chapter 3). The proposal part of the report comprises Chapters 4–8. In the following section, a presentation is given of the most important proposals in these chapters.

Introduction of an advance review (Chapter 4)

In this chapter, the Commission recommends the introduction of an advance review of network company revenue in such a way that the Energy Markets Inspectorate can in advance determine the overall revenue that each network company is allowed to take from network operations through network tariffs and other charges during a so-called supervisory period. The supervisory period shall be four calendar years. The decision of the Inspectorate is referred to as a ratification decision and shall be communicated before the beginning of the supervisory period. One of the main advantages of an advance review is that predictability is created for both customers and companies regarding the size of the revenue frame. Network companies in this way know how large a revenue they can

charge the customers in the form of network tariffs during the coming supervisory period, always provided that the assumptions and preconditions serving as a basis for the adoption of the revenue frame are met. As far as the network companies are concerned, this is very important for the planning of new investments. For the customers, an indirect predictability is created through the tariffs which network companies, following adoption of the size of the revenue frame, adopt in their turn and apply in relation to their customers. Consumer interests are protected in the first instance by the capacity of the regulation to make demands on network companies to transmit electricity of a reasonable quality and in a stable manner, effectively and at a low cost, over the course of time. Furthermore, consumer interests are protected through the supervision of the network companies that is performed by the network authority.

In order for the advance review to lead to the predictability that is required, it is essential that the regulations and decisions of the Inspectorate provide clear frameworks for how assessment of the income frame is made. The Commission proposes, therefore, that the regulations on the reasonability assessment of network company revenues, and the general principles for how this assessment shall be made, should be clarified as a consequence of the change to an advance review of the network tariffs. In the ratification decision, it shall be made clear which information and methods the Inspectorate has applied in the determination of the frame and the sum that the revenue frame amounts to.

It is impossible in advance to determine exactly the sum that the network companies' revenue is allowed to amount to during the period in question. This is among other things because certain factors are unknown before the supervisory period comes to an end. This may, for example, concern costs for investments, network losses and overlying networks. The Commission proposes, therefore, that the Energy Markets Inspectorate, at the end of the supervisory period, should determine in a reconciliation decision the final applicable revenue frame for the period. The reconciliation decision could therefore result in the revenue frame for the latest supervisory period being raised or lowered in relation to the ratification decision.

During the course of the supervisory period, the total revenue of the network companies shall be reasonable. It is thus possible during parts of the period to introduce higher charges provided

that this is compensated by lower charges during other parts of the period. The possibility should, however, be used with caution by the network companies, bearing in mind the interest of the customers in maintaining stable fees.

In certain cases, situations may occur in which a change of the ratification decision is necessary, not least because the supervisory period extends over four years. The Commission proposes first of all that an established revenue frame shall be able to be changed following an application from a network company. A precondition for a change in the revenue frame in this case is that the circumstances which are referred to in the application can significantly change the size of the revenue frame or that there is otherwise some special reason. An example of when a change in the revenue frame can be made is when a company has brought forward major investments in the network, which could not have been foreseen at the beginning of the supervisory period. The Energy Markets Inspectorate shall process this type of application expediently. The Commission also proposes that an adopted revenue frame should be able to be changed by the Inspectorate if, for example, the network company that the decision concerns has submitted incorrect or erroneous information or if the decision has been made on clearly incorrect or incomplete basic data. A ratification decision may also need to be changed when a ratification or reconciliation decision for the network company from a previous supervisory period has been changed following a re-review decision by the Inspectorate or by a court of law. A ratification decision can also be changed following a change in another network company's ratification decision. This is the case when the change concerns a parameter that is also generally applicable for other companies, for example the percentage of acceptable return for the network company.

Regulations surrounding the advance review of network company revenue (Chapter 5)

In this chapter, a presentation is given of the Commission's detailed proposals on how the regulations concerning advance review of network company revenue should be structured. The Commission's proposals are given below section for section in the order in which they are presented in the chapter.

Some general starting points in a transition to a purely advance review (Section 5.2)

The Commission concludes initially in this chapter that the term network tariff is used in the current Electricity Act Chapter 4 with two different meanings. Firstly, the term is used in connection with the reasonability assessment of the network companies' revenue, and secondly in connection with regulations on how a customer-specific network tariff should be designed. The Commission proposes that the provisions of the Electricity Act in these parts differ in that they are placed in two different chapters. It is proposed that the present Chapter 4 of the Electricity Act should be changed so that it only contains regulations on how the network companies shall structure their network tariffs, i.e. with regard to their customers. It is proposed that the regulations on the reasonability assessment of network company revenues should be moved to a new Chapter 5.

Furthermore, the Commission proposes that the present introductory regulation in Chapter 4 of the Electricity Act, which determines the main principle that network tariffs shall be designed so that the overall revenue of the network companies is reasonable in relation to the objective and subjective preconditions for running network operations should be removed and replaced by new regulations which instead specify in more detail the content of these concepts. The purpose of this is to create a set of regulations which in a better way than at present clarifies how the reasonability in a network company's revenue shall be assessed.

Reasonability assessment of network company revenues (Section 5.3)

Introduction

In this section, the Commission gives its proposal on the overall principles for how a new model for the reasonability assessment of network company revenues should appear. In order to achieve greater efficiency and transparency in the future review model, the Commission also conducts a discussion on how the principles and guidelines for the future regulation should appear when it comes to the closer detailing of advance review in, for example, the Inspectorate's regulations or guidelines and decisions.

As proposed in Chapter 4, prior to a new supervisory period the Energy Markets Inspectorate shall begin determining the overall revenues that each network company can take in through network tariffs during the coming supervisory period (revenue frame). The revenue frame shall be calculated so that it covers reasonable costs for running the network operations and gives a reasonable return on the capital that is needed in order to run the operations (capital base). The basic starting point in the calculation of network companies capital bases shall be the companies' existing electricity networks, for example in the form of cables, transformer stations, etc. and other assets that are used in network operations.

Calculation of age-adjusted present acquisition value

The valuation of network companies' electricity networks prior to the first supervisory period shall take place on the basis of a so-called age-related present acquisition value. The present acquisition value for the electricity network shall according to the principal ruling be calculated with the aid of standard costs. The term standard costs is understood to mean the average cost of investing in similar assets under similar objective conditions. If there are special reasons, however, the investment may exceed the standard costs, for instance in the case of investments in metropolitan and archipelago environments where the costs clearly exceed the standard costs. After this, an age deduction shall be made. The network companies do not today have comprehensive information on the age of the different components in the network. This applies above all to older components. Furthermore, age determination is com-

plicated by the fact that new investments in, for example, a transformer station have been made on an ongoing basis and the question then arises as to what age the station really is. The Commission purposes, therefore, and primarily for administrative reasons, that a lowest level for age determination should be introduced – a so-called capital base floor. In practice, this floor corresponds to an assumption on what the average age, or remaining lifetime, of the electricity network amounts to. If a network company has an electricity network that is older than the assumed average age, no information on the age of the network needs to be submitted. There is very limited information available on how old the electricity networks in Sweden are, and it is thus difficult for the Commission to assess with any great precision the average age of the networks. However, the Commission has considered it suitable to set the capital base floor at 50 per cent of the present acquisition value.

If a network company judges that its electricity network is younger than the assumed average age, it is possible for the company to submit information to the Inspectorate which shows this to be the case. This means that the company has to make an age inventory of its entire network. In this inventory the network should be divided up into suitable types of components. The Commission proposes that a floor should also be introduced at component level, a so-called component floor. This floor shall be applied when a network company wishes to show that their network is younger than the capital base floor. But when for a certain type of component it is not possible to arrive at an average age, the Commission feels that an age deduction in these cases shall be made with 80 per cent of the present acquisition value for those components whose age cannot be determined.

The model described above for an initial valuation concerns the electricity network. As far as other property is concerned, such as IT systems, cars, etc., the Commission proposes that it should normally be possible for the book value to be applied as a valuation method. If special reasons exist, it should be possible for the valuation to be made in some other way.

Development of the capital base over time

The valuation of the capital base described above will only be made before the first supervisory period. Subsequently, the Commission proposes that investments be made on an ongoing basis to the capital base and depreciation deducted. In practice, this will be done by the network company, prior to a new supervisory period, registering those investments it intends to make during the period. The principal ruling in the Commission's proposal is that the investments shall be calculated on the basis of standard costs. However, if there are special reasons, the investment shall be permitted to exceed these costs. This could be the case, for example, in connection with bad weather or accidents when major efforts are necessary in order rapidly to repair and replace damaged installations or for investments in metropolitan and archipelago environments, where the costs may clearly exceed the standard costs.

According to the Commission's proposal, it is in principle the network companies themselves who will have to determine what investments should be made and which equipment should be used. If an investment is clearly unnecessary in order to maintain a secure, reliable and effective cable network, it should, however, be possible for the Energy Network Inspectorate to decide that the investment shall not be wholly or partially added to the capital base. An important exception to the principle that the investments should be calculated according to standard costs is that the Government or, with the Government's authorisation, the Inspectorate should be entitled to issue regulations to the effect that investments up to a certain level may exceed the standard costs. The reason for this proposal is that the network company, at least to start with, shall have the opportunity to make so-called reinvestments without the Inspectorate needing to go in and scrutinise the costs for each individual investment.

The Commission proposes that investments should refer to both general investments out in the network as well as to customer-specific network connections. Consequently, costs for network connections according to the main principle shall also be calculated with the aid of standard costs.

The Commission proposes that the Energy Markets Inspectorate should be authorised to issue regulations on methods for how depreciation is to be calculated. This may, for example, concern depreciation periods and choice of methods for capital cost calcu-

lation. The Commission feels – in view of the choice of an age-adjusted present acquisition value – that is natural to use a nominal linear method. In addition, a model of this type is relatively simple to apply and understand. However, the fact cannot be ignored that another model at a later stage could be considered more suitable.

Reasonable return

The Commission proposes that a network company should be entitled to a reasonable return on the capital base set by the Energy Markets Inspectorate. The return shall be calculated on the basis of accepted economic methods. The Commission feels that the method which is today used by the Energy Markets Inspectorate, the so-called WACC method, should continue to be used in the new model in order to calculate a reasonable return. However, the Commission's proposal does not prevent the Inspectorate from applying another accepted economic method.

Current expenses during the supervisory period

As specified above, the Commission proposes that the revenue frame should be calculated so that it covers reasonable costs for conducting network operations. Reasonable costs for conducting network operations shall be considered to be costs for a purpose-oriented and effective operation of a network activity with similar objective preconditions.

The type of costs that the network companies can influence should be included in the establishment of the revenue frame after any efficiency adjustments have been made by the Energy Markets Inspectorate. The Commission proposes that the Energy Markets Inspectorate should work out and apply one or more efficiency models or cost standards with the aim of promoting the efficient running of network operations. The type of costs that the network companies cannot influence should be accepted in their entirety. In the opinion of the Commission, the real costs for network losses should – at least to start with – also be accepted in their entirety even if the volume of losses, at least in the longer term, can be partly influenced. The Commission proposes that costs for power

outage compensation should not be included in the calculation of revenue frames.

Revenue during the supervisory period

Those revenues that should be included and checked against the revenue frame should be the revenues that the network company has earned on network operations during the supervisory period. If there is a large and perhaps unexpected connection that generates a major one-off revenue for the network company, it could lead to the established revenue frame being exceeded. For the network company it is then a matter of balancing this one-off revenue against somewhat lower transmission fees so that the company's real revenue remains in total within the revenue frame. In order to avoid unnecessary variations in the transmission fees, the Commission proposes that the network companies should be given the chance to apply to the Energy Markets Inspectorate for the real income from connection charges and for relocating existing networks to be distributed over a longer period of time. An application of this type shall be granted provided the revenues from connection and relocation during the supervisory period have been significant in relation to the revenues from connections/relocations that the network company has normally had from the area in question.

Adjustment of the return with respect to quality

The Commission proposes that the quality of the network companies, with respect to their way of conducting network operations, shall influence the size of the revenue frame in an upward or downward direction. It is proposed that the Government or, subject to Government authorisation, the Energy Markets Inspectorate should issue regulations on what is considered to be quality as regards the way in which the network companies conduct their network operations. The Commission has judged that the Inspectorate, in an initial phase, should develop a model in which the number of power outages and their length should have an impact on the revenue frame. In the long term, however, the voltage qual-

ity and other quality variables should also have an impact on the size of the revenue frame.

The evaluation of quality should be based on what the customer should be entitled to expect and is prepared to pay for. It is in this context important to aim for a socio-economically optimum level. This means the quality that the customers are looking for optimally in relation to the price they are willing to pay.

According to the present regulations, the network companies shall pay a so-called outage compensation to customers in connection with a power outage that lasts more than 12 hours. The main purpose of these regulations, which came into force on 1 January 2006, is to create economic driving forces for the network companies to improve the power outage situation so that long-term disruptions become increasingly rare. The Commission proposes no changes in these regulations. In order to make sure that the network companies do not suffer a double economic sanction as a consequence of the longer outages, the Commission feels that they should in such case be kept outside the other quality regulation. Otherwise these outages will have an impact on the revenue of the network companies in two ways; on the one hand as a result of the quality regulation being impaired, which leads to a lowering of the revenue frame, and on the other by a cost being incurred in the form of paid outage compensation, a cost for which the network company is not covered through the revenue frame. Since outage compensation is today included as a cost in the network benefit model, the Commission's proposal that compensation should not be included in the revenue frame will mean a greater risk for the network companies. The Commission proposes, therefore, that a special overview be made with the aim of co-ordinating the regulations for quality regulation and outage compensation in the best possible way.

The Commission proposes that it should be the duty of the Energy Markets Inspectorate to develop a more detailed model for how the quality regulation is to be structured.

Special aspects regarding connection fees as regards the relationship between network company and customer (Section 5.4)

Through the Commission's previous proposal that the Energy Markets Inspectorate shall in a ratification decision determine a revenue frame, the network companies will receive notice as to how large a revenue they are allowed to earn from the customers in the form of network tariffs and other charges during the coming supervisory period. Included in the revenue frame are the costs incurred by the network companies for connections.

In this section, the Commission takes a stand on the question of how the customer-specific connection fees are to be structured, i.e. the connection fees which the network company invoices a customer. The Commission proposes that the connection fees on the outtake side up to and including a fuse rating of 63 ampere shall be designed so that the fee corresponds to the average cost in the country for making a similar connection under similar objective circumstances. This fee shall include costs for equipment and work that is normally involved in this type of connection. The proposal thus means a standard method for designing connection fees on the outtake side up to and including 63 ampere.

In the case of other connections, the Commission proposes that the main principle, as today, should be that the connection fee should be structured so that the reasonable costs of the network companies for connection are covered. In this context, special consideration shall be given to where the cable or installation that is to be connected is situated, the power at the connection point and the reinforcements in the electricity network that the connection requires. The Commission also proposes that the principle of sharing shall also be expressed in the legal text. This means that the network company, in the design of the connection fee, shall also consider whether the reinforcement will benefit anyone other than the customer to be connected or whether it can be expected to be of benefit to future connection customers within ten years from the date of the connection.

Repayment of excessively charged fees (Section 5.5)

Those revenues that a network company has received from its customers through network tariffs during a supervisory period will never correspond exactly to the adjusted revenue frame that the Energy Markets Inspectorate sets in its reconciliation decision. Regulations are therefore needed regarding what will happen if the revenues have exceeded or fallen below the revenue frame.

The Commission proposes that the amount by which the revenues have exceeded or fallen below the revenue frame shall lower and raise, respectively, the revenue frame for the subsequent supervisory period. Consequently, no repayment will be made directly to the customer according to the principal ruling. The main aim of this proposal is that the method should be administratively simple. In the opinion of the Commission, however, a method like this can only be defended when an excess billing is not too high. The Commission thus proposes that an excess billing amount shall be charged if the revenues have exceeded the revenue frame by more than 5 per cent. This amount too shall be rolled on to the next supervisory period. However, in two cases an excess billing shall be paid back directly to the customer. This shall be done if the revenues have exceeded the revenue frame by more than 10 per cent or by more than 5 per cent during two consecutive supervisory periods. The repayment shall as far as possible be made to those who were customers during the most recent period and be distributed in proportion to how large the fees were that were paid by these customers for the transmission of electricity during this period.

Transfer of network concession, etc. (Section 5.6)

Chapter 2, § 16 of the Electricity Act stipulates that a network concession can be transferred. One question that arises is what should happen with the adopted revenue frame in a transfer of this type. In the opinion of the Commission it is natural that the starting point should be that the revenue frame accompanies the transfer. The reason for this is that the transfer in itself should not affect the fees the customers have to pay for the transmission of electricity.

Two different transfer situations can be envisaged. In the first, a company can acquire a network concession that constitutes a sepa-

rate accounting area. The Commission proposes that the acquired company should in this case take over the revenue frame of the entire sold network concession, including the excess or shortfall in billing of the previous period. In the second situation, a company can only acquire part of an accounting area, for example where the Inspectorate has previously decided on the joint accounting of two area concessions. According to the Commission proposal, the principal ruling in a case like this should be that the revenue frame as well as the previous period's excess or shortfall in billing should be divided proportionally in relation to how large a part of the accounting unit's capital base has been transferred. However, if there are special reasons, it shall be possible to deviate from this type of division.

The Commission proposes that similar regulations shall apply with respect to decisions on the adjustment of concession limits or integrated accounting.

Energy Markets Inspectorate supervision of network company revenue in practice (Section 5.7)

In this section, a more detailed description is given of how the supervision can be carried out by the Energy Markets Inspection as well as the assessments that can be made in ratification and reconciliation decisions. The Commission proposes that the Inspectorate should follow up on an annual basis how the revenues of the network companies compare in relation to the established revenue frames. The information that the Inspectorate subsequently gives to the companies is not a formal decision and thus has no special legal effect.

Dispute on transmission fees between network company and customer (Section 5.8)

This section takes up the question of how disputes between network companies and customers are to be solved when it comes to the transmission fees to be paid by individual customers. The background to this question is that according to the present regulations it is possible as a customer, after the customary application for a summons, to have one's network tariff tried by a general court of

law. This could lead to complications if a civil court were, for example, to find that a transmission fee was unreasonable at the same time as the Energy Markets Inspectorate and the administrative courts have tried the question of the reasonableness of the network companies' revenues. The Commission, however, is of the opinion that the present regulations in this respect should not be changed.

Appeals against Energy Markets Inspectorate decisions, etc. (Section 5.9)

In the first part of the section, the Commission gives an account of how the present court hierarchy is structured. A decision made by the Energy Markets Inspectorate can at most be appealed against in three court instances. This means that it will take many years before a decision of the Inspectorate comes into effect.

One of the main reasons for changing to a pure advance review is to increase the level of predictability for customers and network companies when it comes to future tariff setting. The Commission is of the opinion that the implementation of proposals for advance review of the reasonableness of network company revenues must be regarded as being somewhat superfluous unless they are accompanied by regulations for a substantially more efficient and shorter appeal process. However, the Commission concludes that it has not been tasked with reviewing the court hierarchy with respect to appeals against network company revenues. The Commission proposes, however, that the regulations on appealing against decisions made by the Energy Markets Inspectorate should be changed so that the court procedures are made more efficient and the processing period is shortened significantly, and that a Commission is appointed as soon as possible in order to review these matters.

Foreign connections coupled to the regional network (Chapter 6)

In this chapter, the Commission is of the opinion that there is no reason to introduce special regulations with respect to network tariffs for the coupling of foreign connections to the Swedish electricity network at regional network level.

Financial and other consequences (Chapter 7)

The proposals made by the Commission concerning an advance review that is based on the network companies' existing networks will contribute towards greater predictability for network companies since it will be possible in a simpler way to gain an overview of the effects an investment has on the capital base and thus the company's capital costs. In the case of the customers, predictability will be created indirectly through the tariffs that the network companies in their turn establish, after determining the size of the revenue frame. This should in turn result in more stable tariffs.

The Commission's proposal regarding an initial valuation of the electricity network will mean that the electricity networks of certain network companies will be overvalued. The reverse is also possible since valuation takes place on the basis of standard costs. Furthermore, the change in method will in itself have an impact on the network companies' capital base. Because of this, it is likely that certain network companies compared with the present situation will be able to raise their charges, whereas other companies will be forced to lower them. As far as the risk of excess billing is concerned, in the opinion of the Commission it will be limited and relatively short-lived.

The Commission's proposal will mean considerably higher costs for the Energy Markets Inspectorate than were required for the work on today's regulations. The Energy Markets Inspectorate has judged that a further 14 man-years will be needed in order to practise supervision in accordance with the proposed model. In addition to this, there are costs for producing, among other things, necessary technical systems. The Commission judges that the Inspectorate's cost increase can be financed through higher fees for supervision.

Coming into force and interim regulations (Chapter 8)

The Commission proposes in this chapter that the first supervisory period should begin on 1 January 2012. In order for the Energy Markets Inspectorate to have time to prepare and collect the information that is needed for the ratification decision that is to be announced by 31 October 2011, it is proposed that certain regulations should come into force as early as 1 January 2010 and 1 January 2011.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857),

dels att 12 kap. 3 a § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 4 kap. 4 § ska betecknas 5 kap. 16 §, nuvarande 4 kap. 8 § ska betecknas 4 kap. 4 § och nuvarande 4 kap. 9 § ska betecknas 5 kap. 18 §,

dels att de nya bestämmelserna 4 kap. 4 § och 5 kap. 16 och 18 §§ samt rubrikerna närmast före dessa paragrafer ska ha följande lydelse,

dels att 2 kap. 12 och 16 §§, 4 kap. 1–3, 5–11 §§, 12 kap. 2 § samt 13 kap. 5 § samt rubrikerna närmast före 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 1 kap. 5 a § och 5 kap. 1–15 §§, 17 § och 19–22 §§, samt ny rubrik till 5 kap och nya rubriker närmast före 4 kap. 8 och 9 §§, 5 kap. 1, 4–6, 8, 10–12, 17 och 19 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §

Med tillsynsperiod avses den period för vilken nätmyndigheten fastställt en intäktsram enligt 5 kap. 1 §.

2 kap**12 §**

Gränserna för en nätkoncession för område får ändras av nätmyndigheten, om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet och det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren.

Gränserna för en nätkoncession för område får ändras av nätmyndigheten, om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet och det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren.

I 5 kap. 19 och 21 §§ finns bestämmelser om fördelning av intäktsram m.m. vid ändring av koncessionsgränser.

16 §¹

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen. Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om överlåtelse av nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse.

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd av regeringen. Regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att pröva frågor om överlåtelse av nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse.

Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av nätkoncession skall 10 § tillämpas. Detsamma gäller vid prövning av en ansökan om nätkoncession i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3.

Vid prövning av en ansökan om överlåtelse av nätkoncession ska 10 § tillämpas. Detsamma gäller vid prövning av en ansökan om nätkoncession i anledning av återkallelse av en nätkoncession enligt 18 § första stycket 2 eller 3.

I 5 kap. 19–22 §§ finns bestämmelser om fördelning av intäktsram m.m. vid överlåtelse av en nätkoncession.

¹ Senaste lydelse 2004:876.

4 kap.

1 §²

Nättariffer skall vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

Nättariffer skall vara objektiva och icke-diskriminerande.

Vid utformandet av nättariffer för överföring av el skall särskilt beaktas antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt och kostnaderna för överliggande nät samt kvaliteten på överföringen av el.

Vid utformandet av nättariff för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät skall särskilt beaktas anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande,

nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om utformningen av nättariffer.

Nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

2 §³

Nättariffer för överföring av el skall utformas så, att betald anslutningsavgift ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet, med undantag för

Nättariffer för överföring av el ska utformas så, att betald anslutningsavgift ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet, med undantag för

² Senaste lydelse 2005:404.

³ Senaste lydelse 1998:1651.

utlandsförbindelserna.

Regeringen får föreskriva att betald anslutningsavgift ger rätt att använda även utlandsförbindelserna till ett eller flera länder. En sådan föreskrift får också avse utlandsförbindelserna till en del av ett land.

Föreskrifter enligt andra stycket får meddelas i fråga om ett land eller del av ett land vars elmarknad kan anses utgöra en gemensam marknad med den svenska elmarknaden.

Avtal som avser tillträde till en utlandsförbindelse och som har ingåtts innan regeringen meddelar föreskrifter enligt andra stycket *skall* fortfarande gälla.

Särskilt om nättariffer för område

Nättariffer för *område, utom engångsavgift för anslutning*, får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.

Om ett eller flera områden slås samman helt eller delvis *skall* en enhetlig nättariff för det nya området börja tillämpas senast tre år efter sammanslagningen.

utlandsförbindelserna.

Regeringen får föreskriva att betald anslutningsavgift ger rätt att använda även utlandsförbindelserna till ett eller flera länder. En sådan föreskrift får också avse utlandsförbindelserna till en del av ett land.

Föreskrifter enligt andra stycket får meddelas i fråga om ett land eller del av ett land vars elmarknad kan anses utgöra en gemensam marknad med den svenska elmarknaden.

Avtal som avser tillträde till en utlandsförbindelse och som har ingåtts innan regeringen meddelar föreskrifter enligt andra stycket *ska* fortfarande gälla.

Särskilt om nättariffer för överföring av el för område

3 §⁴

Nättariffer för *överföring av el för område* får inte utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.

Om ett eller flera områden slås samman helt eller delvis *ska* en enhetlig nättariff för det nya området börja tillämpas senast tre år efter sammanslagningen.

⁴ Senaste lydelse 1998:1651.

Särskilt om nättariffer för linje

Särskilt om nättariffer för överföring av el för linje

Regionledning

8 §⁵

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning skall de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen bedömas samlat inom varje normalt spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och andra regionledningar skall dock bedömas samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

På en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och där spänningen understiger 220 kilovolt (regionledning), får inte nättariffen, utom engångsavgift för anslutning, på varje spänningsnivå utformas med hänsyn till var en uttagspunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje.

4 §

På en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och där spänningen understiger 220 kilovolt (regionledning), ska inom varje normalt spänningsintervall nättariffen utformas utifrån nätkoncessionshavarens kostnader för samtliga regionledningar i hela landet som kan hänföras till respektive spänningsintervall.

Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och andra regionledningar ska dock hänföras samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

5 §⁶

På varje spänningsnivå får nättariffen för överföring av el på en regionledning inte utformas med hänsyn till var en uttagspunkt är belägen i förhållande till ledningens anslutning till annan nätkoncessionshavares ledning som omfattas av nätkoncession för linje.

⁵ Senaste lydelse 2002:653.

⁶ Senaste lydelse 2002:653.

Tillstånd till avvikelse från vad som anges i första stycket får meddelas i enlighet med 6 §.

Nätтарiffen för en elektrisk anläggning som tar ut el direkt från en transformator på en regionledning *skall* utformas med utgångspunkt i nätтарiffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen.

Nätтарiffen för en enskild elanvändare vars anläggning är ansluten till en regionledning, *skall*, om nätmyndigheten på ansökan av nätkoncessionshavaren eller berörd elanvändare har meddelat tillstånd till det, utformas med hänsyn till var på regionledningen elanvändarens uttagpunkt är belägen.

Tillstånd enligt första stycket får meddelas endast om den berörda uttagpunkten fanns den 1 juli 1995 och ett avtal, innebärande att priset för överföringen av el baseras bland annat på uttagpunktens belägenhet, tillämpades den 1 juli 1995.

Tillstånd *skall* gälla från viss dag och meddelas för bestämd tid, högst trettio år.

Om tillstånd meddelats *skall*, vid fastställande av nätтарiff för elanvändaren, uttagpunktens belägenhet beaktas i samma utsträckning som i det avtal som nämns i andra stycket.

Tillstånd till avvikelse från vad som anges i första stycket får meddelas i enlighet med 6 §.

Nätтарiffen för en elektrisk anläggning som tar ut el direkt från en transformator på en regionledning *ska* utformas med utgångspunkt i nätтарiffen för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen.

6 §

Nätтарiffen för en enskild elanvändare vars anläggning är ansluten till en regionledning, *ska*, om nätmyndigheten på ansökan av nätkoncessionshavaren eller berörd elanvändare har meddelat tillstånd till det, utformas med hänsyn till var på regionledningen elanvändarens uttagpunkt är belägen.

Tillstånd enligt första stycket får meddelas endast om den berörda uttagpunkten fanns den 1 juli 1995 och ett avtal, innebärande att priset för överföringen av el baseras bland annat på uttagpunktens belägenhet, tillämpades den 1 juli 1995.

Tillstånd *ska* gälla från viss dag och meddelas för bestämd tid, högst trettio år.

Om tillstånd meddelats *ska*, vid fastställande av nätтарiff för elanvändaren, uttagpunktens belägenhet beaktas i samma utsträckning som i det avtal som nämns i andra stycket.

7 §

Om en uttagspunkts läge ändras eller avses bli ändrat eller om den avtalade effekten i uttagspunkten höjs eller avses bli höjd efter det att nätmyndigheten meddelat tillstånd enligt 6 §, *skall* nätkoncessionshavaren anmäla det till nätmyndigheten.

När en sådan anmälan har gjorts *skall* nätmyndigheten pröva i vilken utsträckning och under vilken tid tillståndet skälig *skall* gälla.

Om en uttagspunkts läge ändras eller avses bli ändrat eller om den avtalade effekten i uttagspunkten höjs eller avses bli höjd efter det att nätmyndigheten meddelat tillstånd enligt 6 §, *ska* nätkoncessionshavaren anmäla det till nätmyndigheten.

När en sådan anmälan har gjorts *ska* nätmyndigheten pröva i vilken utsträckning och under vilken tid tillståndet skälig *ska* gälla.

Stamledning

(9 § första stycket)

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en ledning med en spänning om 220 kilovolt eller däröver (stamledning) skall de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen bedömas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet med undantag för utlandsförbindelserna. Tariffen får dock utformas med hänsyn till var på nätkoncessionshavarens ledningsnät en anslutningspunkt är belägen.

8 §⁷

På en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje med en spänning om 220 kilovolt eller däröver (stamledning) får nättariffen för överföring av el utformas med hänsyn till var på nätkoncessionshavarens ledningsnät en anslutningspunkt är belägen.

⁷ Senaste lydelse av 4 kap. 9 § 2003:117.

Särskilt om nättariffer för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät

(1 § fjärde stycket)

Vid utformandet av nättariff för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät skall särskilt beaktas anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten.

9 §⁸

En nätaavgift för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att nätkoncessionshavarens skäliga kostnader för anslutningen täcks. Härvid ska särskilt beaktas anslutningspunktens geografiska läge, den avtalade effekten i anslutningspunkten och de förstärkningar i elnätet som anslutningen kräver.

En nätaavgift för anslutning för uttag av el till en ledning eller ett ledningsnät upp till och med en säkringsstorlek på 63 ampere ska i stället för vad som sägs i första stycket utformas så att avgiften motsvarar genomsnittskostnaden i landet för att genomföra en likartad anslutning under liknade objektiva förutsättningar. I denna avgift ska ingå kostnader för material och arbete som är normalt förekommande vid denna typ av anslutning. För övriga kostnader ska första stycket tillämpas

Vid utformningen av en anslutningsavgift enligt första och andra styckena ska även beaktas om en förstärkning i elnätet är till nytta för annan än anslutningskunden eller kan förväntas bli till nytta för framtida anslutningskunder inom tio år från anslut-

⁸ Senaste lydelse av 4 kap. 1 § 2005:404.

ningen. En nätavgift för anslutning för en kund som inom tio år från en tidigare kunds anslutning dragit nytta av dennes anslutning, ska utformas så att den tillkommande kunden betalar samma avgift som den ursprungliga kunden för den del av anslutningen som varit till nytta för denne.

10 §⁹

En innehavare av en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt *skall* för överföring av el betala endast den del av avgiften enligt nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät. Innehavaren *skall* dessutom betala engångsavgift för anslutning.

Om flera sådana anläggningar som är belägna i närheten av varandra gemensamt matar in el på ledningsnätet, *skall* anläggningarna betraktas som separata anläggningar vid tillämpningen av denna paragraf.

Tvister i frågor som avses i första stycket prövas av nätmyndigheten. En tvist prövas dock inte om det visas att ansökan om prövning kommit in till nätmyndigheten senare än två år efter det att nätkoncessionshavaren sänt ett skriftligt ställningstagande till berörd part

En innehavare av en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt *ska* för överföring av el betala endast den del av avgiften enligt nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät. Innehavaren *ska* dessutom betala engångsavgift för anslutning.

Om flera sådana anläggningar som är belägna i närheten av varandra gemensamt matar in el på ledningsnätet, *ska* anläggningarna betraktas som separata anläggningar vid tillämpningen av denna paragraf.

Tvister i frågor som avses i första stycket prövas av nätmyndigheten. En tvist prövas dock inte om det visas att ansökan om prövning kommit in till nätmyndigheten senare än två år efter det att nätkoncessionshavaren sänt ett skriftligt ställningstagande till berörd part

⁹ Senaste lydelse 2002:121.

under dennes senaste kända adress.

under dennes senaste kända adress.

11 §¹⁰

Den som har nätkoncession *skall* på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin nättariff.

Vid begäran om ny anslutning *skall* uppgift enligt första stycket lämnas inom skälig tid.

Den som har nätkoncession *skall* offentliggöra sin nättariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för överföring av el.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av nättariff enligt tredje stycket.

Den som har nätkoncession *ska* på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin nättariff.

Vid begäran om ny anslutning *ska* uppgift enligt första stycket lämnas inom skälig tid.

Den som har nätkoncession *ska* offentliggöra sin nättariff till den del den avser avgifter och övriga villkor för överföring av el.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av nättariff enligt tredje stycket.

5 kap

Nätkoncessionshavares intäkter från nätverksamheten

Skälighetsbedömning av nätkoncessionshavares intäkter

Fastställande av intäktsram

1 §

Nätmyndigheten ska senast två månader innan en ny tillsynsperiod börjar fastställa de samlade intäkter en nätkoncessionshavare får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under perioden (intäktsram).

¹⁰ Senaste lydelse 2002:121.

2 §

I beslutet om fastställande av en intäktsram (fastställelsebeslutet) ska framgå vilka uppgifter och metoder som nätmyndigheten har tillämpat vid fastställandet av ramen.

3 §

Längden på tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår.

Beräkning av intäktsramens storlek

4 §

Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som av nätmyndigheten har fastställts att krävas för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Vid bestämmandet av intäktsramen ska hänsyn tas till kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten. En sådan hänsyn kan medföra en höjning eller sänkning av den beräknade avkastningen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

Särskilt om beräkning av skäliga kostnader i nätverksamheten

5 §

Vid fastställande av intäktsramen ska som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Särskilt om beräkning av en rimlig avkastning

6 §

Inför en ny tillsynsperiod ska planerade investeringar läggas till kapitalbasen och avskrivningar ska dras ifrån. Investeringarna ska motsvara genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra likartade investeringar under liknande objektiva förutsättningar.

Om det föreligger särskilda skäl får investeringen överstiga den genomsnittskostnad som anges i första stycket.

Investeringar som är uppenbart obehövliga för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät ska inte läggas till kapitalbasen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyn-digheten får meddela föreskrifter om

- 1. att investeringar upp till en bestämd nivå får överstiga den genom-*

- snittskostnad som anges i första stycket, och*
- 2. metoder för hur avskrivning ska beräknas.*

7 §

Beräkning av en rimlig avkastning på kapitalbasen ska ske utifrån vedertagna ekonomiska metoder.

Ändring av nätmyndighetens fastställelsebeslut under en tillsynsperiod

8 §

En fastställd intäktsram ska efter ansökan av en nätkoncessionshavare ändras av nätmyndigheten under en tillsynsperiod om de omständigheter som anförs i ansökan kan komma att väsentligt ändra intäktsramens storlek eller om det annars föreligger särskilda skäl. En ansökan om ändring ska handläggas skyndsamt av nätmyndigheten.

9 §

Nätmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under en tillsynsperiod om

- 1. den nätkoncessionshavare som beslutet gäller har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,*
- 2. beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller*

- ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,*
3. *det föranleds av nätmyndighetens eller allmän förvaltningsdomstols beslut avseende en tidigare tillsynsperiod,*
 4. *nätmyndigheten eller allmän förvaltningsdomstol har ändrat en fastställd intäktsram för en annan nätkoncessionshavare och grunden för ändring av det beslutet är generellt tillämplig även för intäktsramen för andra nätkoncessionshavare, eller*
 5. *det annars finns särskilda skäl.*

Avstämning efter tillsynsperiodens slut

10 §

Senast tio månader efter tillsynsperiodens slut ska nätmyndigheten i ett avstämningsbeslut fastställa den slutligt gällande intäktsramen för perioden. Ett avstämningsbeslut får meddelas senare om det föreligger särskilda hinder för att meddela ett beslut vid denna tidpunkt.

I avstämningsbeslutet ska nätmyndigheten kontrollera om de antaganden som legat till grund för fastställelsebeslutet överensstämmer med det faktiska

utfallet under perioden och justera intäktsramen därefter. Vid denna bedömningen ska nätmyndigheten tillämpa 4–7 §§ samt de uppgifter och metoder som nätmyndigheten har tillämpat vid fastställandet av intäktsramen och som framgår av fastställelsebeslutet.

*Nätmyndigheten ska ändra ett avstämningsbeslut om detta för-
anleds av nätmyndighetens eller
allmän förvaltningsdomstols
beslut avseende en tidigare tillsynsperiod.*

*Periodisering av intäkter från
nätanslutningar m.m.*

11 §

*En nätkoncessionshavare får
hos nätmyndigheten ansöka om
att delar av intäkter från nät-
anslutningar under tillsyns-
perioden ska tas med i intäkts-
redovisningen först för senare
perioder (periodisering). En
ansökan om periodisering ska
medges om intäkterna från
anslutningar under perioden varit
betydande i förhållande till tidi-
gare års intäkter från anslut-
ningar.*

*Vad som sägs i första stycket
äger motsvarande tillämpning på
intäkter från flyttning av befint-
liga ledningar.*

Återbetalning av för högt uttagna avgifter m.m.

12 §

Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen i avstämningsbeslutet ska det belopp med vilken intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen sänka respektive höja denna för påföljande tillsynsperiod.

13 §

Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än fem procent ska på den del som överstiger fem procent tillkomma ett överdebiteringsbelopp. Detta belopp ska beräknas efter en räntesats motsvarande den under tillsynsperioden av Riksbanken genomsnittliga fastställda referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter.

Ett överdebiteringsbelopp ska sänka intäktsramen för påföljande tillsynsperiod med motsvarande beloppets storlek.

14 §

En nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden får inte överstiga intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än tio procent eller med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder.

15 §

Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter under en tillsynsperiod har varit högre än vad som anges i 14 § ska nätmyndigheten förelägga nätkoncessionshavaren att till sina kunder betala tillbaka ett belopp motsvarande den intäkt som överstigit intäktsramen enligt avstämningsbeslutet jämte överdebiteringsbelopp enligt 13 §.

Återbetalning enligt första stycket ska i görligaste mån ske till de som var kunder under den senaste tillsynsperioden och fördelas i proportion till hur stora avgifter dessa kunder betalat för överföring av el under perioden. Ett beslut om återbetalning får inte verkställas innan det vunnit laga kraft.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om vad en nätkoncessionshavare ska iaktta för att uppfylla skyldigheten i andra stycket.

*Särskilt om intäkter från olika elnät**Intäkter från ett ledningsnät inom ett visst område**4 kap. 4 §*

Vid skälighetsbedömningen av en nättariff skall nättariffen för varje område bedömas för sig.

Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 3 § har medgivit att flera nätkoncessioner för område får redovisas samlat, skall dock dessa vid skälighetsbedömningen anses utgöra ett område.

16 §

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från ett ledningsnät inom ett område ska intäktsramen fastställas för varje område för sig.

Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 3 § har medgivit att flera nätkoncessioner för område får redovisas samlat, ska dock dessa vid en fastställande av intäktsram anses utgöra ett område.

*Intäkter från regionledning**(delar av 4 kap. 8 § första stycket)*

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning skall de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen bedömas samlat inom varje normalt spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

17 §

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från en regionledning ska intäktsramen fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

*Intäkter från stamledning*4 kap. 9 §¹¹

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en ledning med en spänning om 220 kilovolt eller däröver (stamledning) skall de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen bedömas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet med undantag för utlandsförbindelserna. Tariffen får dock utformas med hänsyn till var på nätkoncessionshavarens ledningsnät en anslutningspunkt är belägen.

Om en sådan föreskrift som avses i 2 § andra stycket har meddelats skall, i fråga om de utlandsförbindelser som omfattas av föreskriften, de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen omfattas av den skälighetsbedömning som görs enligt första stycket avseende nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet.

Om nätkoncessionshavaren har systemansvaret för el enligt 8 kap. 1 § första stycket skall den del av verksamheten som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori anses ingå i nätverksamheten.

18 §

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från en ledning med en spänning om 220 kilovolt eller däröver (stamledning) ska intäktsramen fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet med undantag för utlandsförbindelserna.

Om en sådan föreskrift som avses i 4 kap. 2 § andra stycket har meddelats ska dock intäkterna från dessa utlandsförbindelser omfattas av den skälighetsbedömning som görs enligt första stycket avseende nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet.

Om nätkoncessionshavaren har systemansvaret för el enligt 8 kap. 1 § första stycket ska den del av verksamheten som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori anses ingå i nätverksamheten.

¹¹ Senaste lydelse av 4 kap. 9 § 2003:117.

Om nätkoncessionshavaren deltar i europeiskt samarbete, som syftar till att utveckla och vidmakthålla en fungerande europeisk marknad för el, *skall* verksamheten anses ingå i nätverksamheten.

Om nätkoncessionshavaren deltar i europeiskt samarbete, som syftar till att utveckla och vidmakthålla en fungerande europeisk marknad för el, *ska* verksamheten anses ingå i nätverksamheten.

*Överlåtelse av nätkoncession
m.m.*

19 §

Om en nätkoncessionshavare under en tillsynsperiod överlåter en nätkoncession, ska den beslutade intäktsramen enligt 1 § fortsätta att gälla för övertagaren av koncessionen. Detsamma gäller för de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp enligt 12 och 13 §§.

I det fall den överlättna nätkoncessionen tillsammans med annan nätkoncession har utgjort ett och samma redovisningsområde ska överlåtaren och övertagaren fördela intäktsramen och de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp proportionerligt i förhållande till hur stor del av det överlättna redovisningsområdets kapitalbas som överlåtits. Om det föreligger särskilda skäl kan fördelningen ske på ett annat sätt.

20 §

Fördelningen av intäktsramen och de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp ska innan överlåtelsen sker godkännas av den myndighet som enligt 2 kap. 16 § ska pröva frågan om överlåtelse av nätkoncessionen. Om myndigheten inte har meddelat ett beslut inom två månader efter det att förslaget kommit in till myndigheten ska fördelning ske i enlighet med förslaget.

21 §

Vad som sägs om överlåtelse av nätkoncession i 19 § äger motsvarande tillämpning vid beslut om ändring av koncessionsgränser enligt 2 kap. 12 §.

22 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om vad redovisningen av fördelningen av intäktsramen enligt 20 § ska innehålla.

12 kap.

2§¹²

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

¹² Senaste lydelse 2006:926.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som *behövs för bedömning av nättariffers skälighet.*

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. *insamling av de uppgifter som nätmyndigheten behöver för att meddela ett fastställelsebeslut enligt 5 kap. 1 § och ett avstämningsbeslut enligt 5 kap. 10 §, samt*
2. *indelning av elnätet i komponenter och komponentslag.*

13 kap.

5 §¹³

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 18–20 §§, 3 kap. 3, 6–8, 9 b, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§, 8 kap. 4 a § samt 12 kap. 8 och 11 §§, beslut av en tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 2–4 §§ samt beslut av den systemansvariga myndigheten om ersättning till den som enligt 8 kap. 2 § beordrats öka eller minska produktionen av el får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 18–20 §§, 3 kap. 3, 6–8, 9 b, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§, *5 kap. 1, 9–11, 15 och 20 §§*, 8 kap. 4 a § samt 12 kap. 8 och 11 §§, beslut av en tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 2–4 §§ samt beslut av den systemansvariga myndigheten om ersättning till den som enligt 8 kap. 2 § beordrats öka eller minska produktionen av el får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nätmyndighetens beslut att efter en ansökan av en nätkoncessionshavare enligt 5 kap. 8 § inte ändra en fastställd intäktsram får inte överklagas.

Regeringen får meddela före-

Regeringen får meddela före-

¹³ Senaste lydelse 2005:1110.

skrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. skrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 i fråga om 12 kap. 2 §, 1 januari 2011 i fråga om 1 kap. 5 a §, 5 kap. 1–7 §§ och 13 kap. 5 § samt i övrigt den 1 januari 2012.
2. Den första tillsynsperioden enligt 5 kap. 2 § börjar den 1 januari 2012.
3. Inför den första tillsynsperioden ska nätmyndigheten fastställa nätkoncessionshavarnas ingående kapitalbas utifrån de befintliga tillgångar som används för att bedriva nätverksamheten.
4. Värdet av elnätet vid fastställandet av den ingående kapitalbasen ska motsvara genomsnittskostnaden för att vid tiden för värderingen investera i likartade tillgångar under liknande objektiva förutsättningar (nuanskaffningskostnad). Om det föreligger särskilda skäl får värdet beräknas på annat sätt. Därefter ska ett åldersavdrag göras med 50 procent av värdet.
5. Om en nätkoncessionshavare vill visa att dess elnät är yngre än åldersavdraget enligt punkten 4 ska koncessionshavaren till nätmyndigheten ge in en sammanställning av den genomsnittliga åldern för varje enskilt komponentslag. Om uppgift därvid saknas i ett komponentslag om en komponents ålder ska ett åldersavdrag göras med åttio procent av nuanskaffningskostnaden för denna komponent.
6. Värdet av övriga tillgångar vid fastställandet av den ingående kapitalbasen ska ske utifrån bokfört värde. Om det föreligger särskilda skäl får värdet beräknas på annat sätt.
7. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för nättariffer som avser tid före den 1 januari 2012.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag enligt direktiven är att se över frågor som rör bl.a. regleringen av överförings- och anslutningsavgifter samt analysera den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession.¹ Uppdraget kan delas in i fyra delar.

I den första delen ingår att lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten godkänner eller fastställer nätföretagens överförings- och anslutningsavgifter innan de får börja gälla. När det gäller anslutningsavgifterna kan utredningen alternativt föreslå ett regelverk där tillsynsmyndigheten fastställer nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna innan metoderna får börja gälla. Utredaren ska utgå från att förhandsprövning av nätföretagens överförings- och anslutningsavgifter ska baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet. Uppdraget i denna del har sin bakgrund i det s.k. elmarknadsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG).

I den andra delen ingår att mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och dess syfte att ta bort gränstarifferna för handel med el, överväga om förordningens regler även bör omfatta utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet. Utredaren ska lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

¹ Dir. 2006:39, 2007:27 och 2007:86. Direktiven finns intagna som bilagor till betänkandet.

I den tredje delen ingår att analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och, om så inte är fallet, föreslå åtgärder för detta.

Slutligen ingår i den fjärde delen att beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och är relevanta för jämförelse mellan el- och gasmarknaden, i det förslag som lades fram i slutbetänkandet *El- och naturgasmarknaderna – energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). I denna del av uppdraget ingår att närmare analysera sambandet mellan koncession och monopolrättigheter, hur koncessionen kan effektivisera en utbyggnad av naturgasnät och hur konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden påverkas. I uppdraget ingår också att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt om sådant behov finns lämna förslag i denna del.

1.2 Arbetets bedrivande

1.2.1 Allmänt

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. I syfte att ta reda på hur frågorna i uppdraget har behandlats i övriga nordiska länder har företrädare från utredningen besökt tillsynsmyndigheterna i Danmark (Energitilsynet), Finland (Energimarknadsverket) och Norge (Norges Vassdrags- og Energidirektorat). Utredaren har även besökt Åland för att där informera sig om de önskemål som finns angående Ålands anslutning till det svenska regionnätet och villkoren för detta, och har vidare i Stockholm erhållit information i samma frågor av företrädare för Ålands landskapsregering (ledamoten Britt Lundberg). Ålandskontoret i Stockholm och Ålands kraftnät har vid ett sammanträde ytterligare informerat utredningen om förhållandena på Åland. Utredaren har vidare sammanträffat med företrädare för mobilnät företag (3GIS AB) och elnät företag (E.ON Elnät Sverige AB och Vattenfall Eldistribution AB).

Vid ett gemensamt sammanträde har utredningen samrått med Nätanslutningsutredningen (N 2007:02) och därvid diskuterat frågor som berör båda utredningarna.

ECON Pöyry AB har på utredningens uppdrag bl.a. upprättat en promemoria hur utredningens förslag kan påverka nätföretagens incitament att investera och ett diskussionsunderlag rörande utvärderingskriterier för elnätstariffer. Promemorian finns intagen som bilaga 4 till betänkandet. ECON Pöyry AB har även i andra delar varit utredningen behjälplig.

I enlighet med våra direktiv har vi samrått med Näringslivets Regelnämnd.

1.2.2 Delbetänkande och slutbetänkande

Av utredningens direktiv framgår att vissa delar av uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2007. Det rör frågorna som avser förslag till lagstiftning och det regelverk som krävs för att tillsynsmyndigheten ska göra en förhandsprövning av nätföretagens tariffer och anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa dessa avgifter samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet. Dessa delar redovisas i detta betänkande. Övriga uppdrag kommer att redovisas i ett slutbetänkande i april 2008.

1.3 Bakgrund

1.3.1 Regleringen av tariffer för överföring av el

I Sverige har prisregleringen av elnätverksamhet och tidigare även elpriset historiskt skett genom kontroll i efterhand. I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer.² Tarifferna fastställs således inte av tillsynsmyndigheten i förväg utan myndigheten ges först möjlighet att pröva om dessa är skäligen i efterhand. Om myndigheten efter denna prövning finner att tarifferna inte är skäligen ska företaget föreläggas att sänka dessa. Orsaken till att denna

² Med nättariff avses enligt 1 kap 5 § ellagen (1997:857) avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät

reglering behölls var bland annat att det var en väl inarbetad modell som passade väl in i den svenska rättstraditionen. I proposition *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162 s. 59) konstaterades att nättariffer och övriga villkor för nättjänster liksom tidigare borde vara underkastade reglering och att utgångspunkten för fastställande av skäliga avgifts- och tariffnivåer för överföring av el borde vara gällande praxis.

En bärande princip i ellagen (1997:857) är att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning (3 kap. 9 §). Vid tillsyn av avgifterna ska sedan den 1 juli 2002 skälighetsbedömningen inrikta sig på nätkoncessionshavarens samlade prestation. Enligt 4 kap. 1 § ellagen ska nätkoncessionshavarens samlade intäkter vara skäliga i förhållande till både de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten (subjektiva förutsättningar). De objektiva förutsättningarna är sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte kan påverka. De främsta objektiva faktorerna är antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och effekt samt kostnaden för överliggande nät. En viktig subjektiv faktor är det enskilda företags kvaliteten på överföringen av el, inbegripet leveranssäkerhet och spänningskvalitet. I propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.* (prop. 2004/05:62) konstaterade regeringen att elmarknadsdirektivet drar en klar skiljelinje mellan vilka frågor som tillsynsmyndigheten kan pröva i efterhand respektive vilka som ska prövas på förhand. Huvudregeln är att bl.a. överföringstariffer ska fastställas eller godkännas på förhand, vilket motiveras med att det skapas en stor osäkerhet på marknaden om de tariffer som tillämpats av företagen långt senare kan ändras av en tillsynsmyndighet.

Direktivets bestämmelser ger dock medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan att tillämpa huvudregeln eller att endast fastställa eller godkänna de metoder som tarifferna är baserade på. Sverige har i dag ett system med tillsyn över nätföretagens överföringsavgifter i efterhand. En övergång till en renodlad förhands-tillsyn, dvs. att tillsynsmyndigheten på förhand fastställer eller godkänner företagens överföringsavgifter skulle, utöver att medverka till en ökad europeisk harmonisering, innebära såväl fördelar som nackdelar för svenskt vidkommande. I prop. 2004/05:62 framhöll regeringen att metoden för överföringstariffer borde utformas

så att den kompletterar de regler om tariffers utformning som redan i dag finns i ellagen. Då det saknades underlag för att kunna ta ställning till denna fråga ansåg regeringen att det under en övergångsperiod borde införas en ordning där metoden för tariffsättningen anges direkt i lagstiftningen. Regeringen anmälde i propositionen att man avser utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag.

1.3.2 Anslutningsavgifter

I artikel 23.2 a i elmarknadsdirektivet anges att tillsynsmyndigheten ska ansvara för att fastställa eller godkänna metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, innan dessa träder i kraft. När det gäller engångsavgifter för anslutning, s.k. anslutningsavgifter, ger bestämmelsen, i likhet med vad som gäller för överföringsavgifter, medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan två olika tillsynssystem. Medlemsstaterna kan välja antingen ett system där tillsynsmyndigheten fastställer eller godkänner anslutningsavgifterna i förväg eller ett system där tillsynsmyndigheten i förväg endast fastställer eller godkänner de metoder som nätföretaget använder för att beräkna eller fastställa anslutningsavgifterna. Anslutningsavgifter ska, sammantaget med överföringsavgifterna, vara skäliga enligt bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen. I likhet med prissättning på överföringsavgifter bygger den nu gällande ordningen i Sverige på en fri prissättning där nätföretagen själva bestämmer sina anslutningsavgifter och där tillsynsmyndighet först i efterhand kan pröva om dessa varit skäliga. Regeringen redovisade i prop. 2004/05:62 att det direkt i lagstiftningen bör anges mer eller mindre detaljerade parametrar för hur företagen ska utforma sina anslutningsavgifter. Även beträffande företagens anslutningsavgifter bör det, under en övergångsperiod, införas en ordning där metodparametrarna anges direkt i lagstiftningen. Denna ordning bör kompletteras med bestämmelser i ellagen där de faktorer som ska beaktas av företagen vid utformandet av anslutningsavgifterna tydligt anges.

Propositionen medförde också att en ny bestämmelse infördes i ellagen om tidsfrister för tillsynsmyndighetens prövning av villkor för anslutning. Myndigheten ska normalt pröva sådana ärenden inom två månader. Myndigheten får förlänga denna tidsperiod med

två månader. Om den som anhängiggjort ärendet samtycker får tidsperioden förlängas ytterligare.

Regeringen anmälde i propositionen att man avser att utreda frågan om anslutningsavgifter och återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att tillsynsmyndigheten ska göra en förhandsprövning av företagens anslutningsavgifter eller av de metoder som de använder för att fastställa anslutningsavgifter.

1.3.3 Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

Det svenska elnätet är förbundet med andra länder med hjälp av ett flertal utlandsförbindelser på olika spänningsnivåer. Sverige har 14 utlandsförbindelser med spänning på 200 kV eller över. Dessa överföringsförbindelser ägs eller förvaltas vanligen av stamnätsföretaget och kostnaderna för flertalet ledningar räknas in i kostnadsunderlaget för respektive stamnätstariff. På svensk sida förvaltas flertalet av dessa utlandsförbindelser av Affärsverket svenska kraftnät. Den övervägande delen av elhandeln med utlandet sker på dessa spänningsnivåer. Det finns dock ett fåtal utlandsförbindelser anslutna till regionnätet, bl.a. överföringsförbindelser till Åland, Bornholm och övriga Danmark samt Norge.

Två utredningar, Elnätsutredningen och El- och gasmarknadsutredningen, har tidigare behandlat frågan om utlandsförbindelser anslutna till regionnät. Elnätsutredningen behandlade frågan om nätavgifterna för kablarna till Åland och Bornholm i sitt slutbetänkande *Elnätsföretag – särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73). Enligt Elnätsutredningens bedömning fanns inga skäl för en särskild behandling av utlandskablar som är anslutna till regionnätet. Det är fråga om anslutningar av elektriska anläggningar till regionledningar, dvs. samma slag av anslutning som t.ex. av svenska lokalnät till regionnät. I betänkandet angavs som exempel Gotlandskabeln som är en del av Vattenfalls regionnät och vars högre kostnader slås ut på Vattenfalls kundkollektiv. En liknande konstruktion kunde, enligt utredningen, vara tänkbar beträffande Bornholm och Åland. Kostnaderna borde emellertid i så fall enligt utredningen bäras av elkunder eller skattebetalare i Danmark respektive Finland.

I sitt delbetänkande *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) behandlade El- och gasmarknadsutredningen frågan om hur utlandsförbindelser ska behandlas när

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel börjar tillämpas. Förordningen, vars främsta syfte är att ta bort gränstarrifferna för handel med el inom EU, innehåller bl.a. regler för hantering av systemoperatörernas kostnader vid gränsöverskridande handel med el och principer för fördelning av kapacitet vid s.k. flaskhalsar vid överföringen av el. Enligt El- och gasmarknadsutredningens bedömning omfattas inte utlandsförbindelser som förbinder regionala nät med andra medlemsstaters överförings-system – t.ex. Ålands- och Bornholmsförbindelserna – av förordningens bestämmelser. I förordningen nämns dock inte hur utlandsförbindelser som är anslutna till annat nät än stamnätet ska hanteras. Regeringen har därför ansett att det finns anledning att överväga om reglerna bör omfatta även utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet.

1.4 Betänkandets disposition

I *kapitel 2* ger utredningen en allmän beskrivning av ellagens bestämmelser om utformning av nättariffer. I kapitlet ges även en historisk bild av hur bestämmelserna har ändrats sedan ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998. *Kapitel 3* ger en internationell utblick över hur bestämmelserna om tillsynen över nätföretagens intäkter ser ut i Danmark, Finland och Norge.

I *kapitel 4* finns utredningens överväganden och förslag till bestämmelser om införandet av en förhandsprövning. I kapitlet ges de grundlägganden förslagen i denna del. I *kapitel 5* följer utredningens överväganden och förslag när det gäller det mer detaljerade regelverket som krävs vid en övergång till en förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Förutom förslag till ändringar i ellagen för utredningen i detta kapitel även ett resonemang om hur regleringen bör utformas på förordnings-, föreskrifts- och beslutsnivå. I kapitlet finns även utredningens bedömning när det gäller vissa processuella frågor.

I *kapitel 6* behandlas utredningens överväganden och förslag när det gäller utlandsförbindelser anslutna till det svenska regionnätet.

I *kapitel 7* redogör utredningen för ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag och i *kapitel 8* behandlas ikraftträdande och övergångsfrågor.

Slutligen, i *kapitel 9*, finns en författningskommentar.

2 Gällande rätt

2.1 Inledning

Utredningens huvuduppgift i detta delbetänkande är att lämna förslag till den lagstiftning som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten i förväg ska godkänna eller fastställa nätföretagens samlade intäkter från nätverksamheten. Nätföretagens intäkter kommer framför allt från de överförings- och anslutningsavgifter som företagen debiterar sina kunder. Bestämmelser om hur nätföretagens nättariffer ska utformas samt vad skälighetsbedömningen av företagens samlade intäkter ska baseras på finns i ellagen (1997:857).

Kapitlet inleds (avsnitt 2.2) med en kort beskrivning av ansvarig tillsynsmyndighet för regleringen av nättarifferna. Därefter (avsnitt 2.3) följer en redogörelse för hur ellagens bestämmelser om utformningen av nättariffer ser ut och hur de har ändrats sedan den nuvarande ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998. I avsnitt 2.4 ges en kortfattad beskrivning av hur tillsynsmyndighetens tillämpning av regelverket ser ut samt hur tillsynsprocessen går till i praktiken. I avsnitt 2.5 ges en kortare redogörelse över tillsynsmyndighetens granskning av 2003 – 2006 års nättariffer. Slutligen finns i avsnitt 2.6 ett särskilt avsnitt som i korthet tar upp Affärsverket svenska kraftnäts särställning på nätområdet.

2.2 Energimarknadsinspektionen

Av 12 kap. 1 § ellagen framgår att nätmyndigheten har tillsynen över efterlevnaden av lagen och av föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen när det gäller bl.a. överförings- och anslutningsavgifter.

Regeringen har med stöd av 1 kap. 7 § ellagen utsett Statens energimyndighet (Energimyndigheten) att handlägga de frågor som ligger

på nätmyndigheten.¹ I förordningen (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet anges att det inom Energimyndigheten ska finnas en Energimarknadsinspektion som bl.a. har till uppgift att besluta om föreskrifter och besluta i ärenden som rör Energimyndighetens uppgifter enligt ellagen. När det gäller tillsynen över nätföretagens intäkter framgår det av ellagen att denna tillsyn ska utövas av nätmyndigheten. Utredningen refererar hädanefter i huvudsak till Energimarknadsinspektionen som ansvarig tillsynsmyndighet, eftersom det är denna enhet inom Energimyndigheten som från och med den 1 januari 2005 i praktiken utövar tillsynen.

Förutom tillsynen över nätföretagens överförings- och anslutningsavgifter bevakar inspektionen också att leveranskvaliteten är god. Inspektionen kontrollerar även att nätföretagen sköter avläsningen av kundernas mätare och hanterar byten av elhandlare på ett smidigt och snabbt sätt. Av ellagen följer vidare att Energimarknadsinspektionen har en tvistelösande funktion när det gäller t.ex. kostnader och villkor för anslutning och mätning av el.

Vid inspektionen arbetar omkring 60 personer, varav ca 30 personer arbetar på tillsynsavdelningen. På denna avdelning finns ca 25 handläggare och chefer som direkt arbetar med tillsyn i olika former, t.ex. bl.a. koncessionshantering, icke koncessionspliktiga elnät, mätning och rapportering, årsrapporter, företagens inrapportering avseende elnät och naturgasnät. För direkt tariff-tillsyn inklusive nätnyttomodellen har inspektionen avsatt fyra årsarbetskrafter.

Från och med den 1 januari 2008 kommer Energimarknadsinspektionen att bli en egen myndighet. Hur instruktionen för myndigheten ska se ut är i dagsläget inte klart. En statlig utredning är tillsatt för att genomföra bildandet av den nya myndigheten.²

¹ Se 1 § elförordningen (1994:1250).

² Se dir. 2007:140, Inrättande av en ny myndighet för tillsyn av energimarknaderna.

2.3 Ellagens bestämmelser om utformningen av nättariffer

2.3.1 Inledning

Den nuvarande ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998 och innebär en del större förändringar i förhållande till den dåvarande lagstiftningen på elområdet.³ Beträffande bestämmelserna om utformningen av nättarifferna omfattade dessa förändringar dock i huvudsak endast språkliga och redaktionella ändringar. Den äldre lagen hade nämligen redan tidigare kompletterats med de nya bestämmelser om nättariffernas utformning som trädde i kraft den 1 januari 1996 i samband med genomförandet av elmarknadsreformen. Genom reformen ändrades bl.a. ansvaret för de olika aktörerna på elmarknaden. Huvudprincipen är att åstadkomma en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). Produktionen och försäljningen ska ske i konkurrens medan nätverksamheten, som innefattar innehavet och driften av elnäten och är ett i huvudsak naturligt monopol, även i fortsättningen regleras och övervakas på särskilt sätt för att säkerställa en effektiv nätverksamhet.

I Sverige delas överföringen av el in i olika nivåer beroende på kapacitet. Det är av tekniska och ekonomiska skäl lämpligt att överföra stora kvantiteter vid hög spänning. Av bl.a. dessa skäl delas landets nätverksamhet in i stamnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet är det nationella nätet för överföringen av el genom hela landet samt för import och export. Stamnätet har spänningsnivåer mellan 220 och 400 kV och täcker i princip hela Sverige. Stamnätet förvaltas och drivs av Affärsverket svenska kraftnät. Regionnäten ansluter till stamnätet och har vanligen spänningsnivåer på mellan 130 kV och 30 kV. Deras väsentliga funktion är att överföra el mellan olika stamnätspunkter och ett stort antal anslutningspunkter på lokalnäten. Regionnäten är en länk mellan stamnätet med sina höga spänningsnivåer som tillämpas på lokalnäten. En viktig uppgift för regionnätsföretagen är att transformera ned spänningen på stamnätets nivå till de lägre spänningsnivåerna i lokalnäten. Tre nätföretag – E.ON Elnät Sverige AB, Vattenfall Eldistribution AB och Fortum Distribution AB – äger större delen av de svenska regionnäten. Under regionnäten finns lokalnäten där

³ Genom ikraftträdandet av ellagen upphörde lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen (1994:618) om handel med el, m.m. att gälla.

elleveranserna sker till flertalet slutkunder. Spänningen i de lokala näten ligger vanligen på 20, 10 eller 6 kV, medan den lägsta spänningsnivån är 0,4 kV. Lokalnäten ägs av ett stort antal nätföretag.

Enligt bestämmelserna i 2 kap. ellagen krävs tillstånd (koncession) för att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. Det finns två typer av koncessioner, nätkoncession för linje (linjekoncession), som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning, respektive nätkoncession för område (områdeskoncession). Energimarknadsinspektionen prövar som huvudregel koncessioner som inte avser utlandsförbindelser. Koncession ges normalt för en period om 40 år (linjekoncession) eller 25 år (områdeskoncession).

Den som har nätkoncession är enligt ellagen skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning och överföra el för annans räkning (3 kap. 6 och 9 §§ ellagen). Nätföretagen har rätt att genom nättariffer ta ut en avgift för dessa tjänster. Med nättariff avses avgifter och övriga villkor för överföring av el och anslutning till en ledning eller ett ledningsnät (1 kap. 5 § ellagen).

2.3.2 Utformning av nättariffer

Inledning

I 4 kap. finns närmare bestämmelser om hur bl.a. nättarifferna ska utformas, dvs. både villkor för överföring av el och anslutning till elnätet.

Den inledande paragrafen i kapitlet anger hur nätföretagens tariffer ska vara utformade och hur de samlade intäkterna ska bedömas. Bestämmelserna i kapitlet är något svårlästa då de reglerar både företagets samlade intäkter och de enskilda nättarifferna, dvs. villkoren gentemot kunderna.⁴

4 kap. 1 § har ändrats ett flertal gånger under de nio år ellagen varit i kraft. Detta har bidragit till att någon praxis, som man i flera förarbeten har efterlyst, inte hunnit utvecklas vad gäller utformning och skälighetsbedömning av nättariffer. En stor del av utredningens övervägande och förslag i detta delbetänkande kommer att behandla Energimarknadsinspektionens tillsyn över nätföretagens intäkter från nätverksamheten. Av denna anledning följer nedan en redogörelse för hur bestämmelsen har ändrats de senaste åren och

⁴ Se vidare utredningens förslag i avsnitt 5.2.2 om att flytta bestämmelserna i nuvarande 4 kap. som rör nätföretagens intäkter till ett nytt kapitel.

vad anledningarna till detta har varit. Därefter följer en kortare redogörelse för övriga bestämmelser i ellagen rörande överförings- och anslutningsavgifter.

4 kap. 1 § i dess lydelse från och med den 1 januari 1998⁵

Nättariffer skall vara skäligen och utformade på sakliga grunder.

Vid bedömningen av en nättariffs skälighet skall konsumentintresset särskilt beaktas. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten.

Enligt 4 kap. 1 § ellagen i dess lydelse vid lagens tillkomst skulle nättarifferna vara skäligen och utformade på sakliga grunder. Kravet på skälighet tog sikte på tariffnivån medan kravet på saklighet syftade på indelningen av en tariff på olika kundgrupper. Kravet på saklighet innebar att tariffen skulle vara objektiv och icke-diskriminerande. Närmare bestämt betyder det att kunderna fick delas in i kundgrupper med olika kostnadsbild för nätverksamheten, såsom kunder med elvärme, permanentboende kunder, kunder i fritidshus etc. Inom varje sådan kundgrupp skulle däremot varje kund ha samma tariff.

Vid bedömningen av en nättariffs skälighet skulle enligt paragrafens andra stycke konsumentintresset särskilt beaktas. Hänsyn skulle också tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Med konsumentintresset skulle förstås konsumenternas intresse av låga och stabila nättariffer. Enligt förarbetena skulle nätmyndigheten ta fram nyckeltal som speglade prisutvecklingen. Nyckeltalen kunde emellertid frångås på grund av andra omständigheter som också skulle beaktas vid prissättningen. Om t.ex. nätföretagets kostnader var ovanligt stora till följd av nyss gjorda investeringar eller på grund av att man erbjöd större leveranssäkerhet än vanligt borde detta få inverka i höjande riktning på tarifferna. Myndigheten skulle ta fram ett index som uttryckte prisutvecklingen för den aktuella verksamheten och den förväntade produktionsutvecklingen i branschen. Med produktionsutveckling avsågs den lägsta årliga effektivitetsökning eller kostnadsminskning

⁵ Prop. 1993/94:162 och 1996/97:136. Bestämmelsen hade sedan den 1 januari 1995 funnit i 2 § 7 mom. lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar men flyttades över till 4 kap. 1 § ellagen i samband med att den gamla lagen upphävdes.

som nätföretaget rimligen borde uppnå och som borde komma kunden till godo. Man underströk i förarbetena att det var viktigt att de framtagna metoderna för bedömning av bl.a. prisutvecklingen främjade låga kostnader och ökad effektivitet i nätverksamheten.

Bakom kravet på att nättarifferna borde vara utformade så att de gav företagen en rimlig avkastning låg det förhållandet att lagstiftaren ville undvika en situation där nätverksamheten måste finansieras på annat sätt än genom nättariffer eller omvänt bli utnyttjad för subventionering av annan verksamhet. Ökade vinster för nätföretaget borde enligt förarbetena godtas om de var ett resultat av lägre kostnader som hade uppnåtts genom rationalisering och effektivisering av nätverksamheten. Lägre kostnader kunde emellertid också uppnås genom att nätföretaget sänkte servicenivån till kunden eller genom att eftersätta underhållet av nätet. Det var därför, enligt förarbetena, viktigt att nätmyndigheten beaktade också andra faktorer som kunde komplettera bedömningen. Dessa borde vara bl.a. avkastningen på eget kapital, avbrottsfrekvens, teknisk standard på anläggningarna samt jämförelser med liknande nätverksamhet.

4 kap. 1 § i dess lydelse från och med den 1 juli 2002⁶

Nättariffer skall vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

Nättarifferna skall vara utformade på sakliga grunder.

Den 1 juli 2002 ändrades 4 kap. 1 § ellagen. I den nya lydelsen angavs att nättariffer skulle vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten var skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten. Vidare angavs att nättariffer skulle vara utformade på sakliga grunder.

Bakgrunden till lagändringen var att erfarenheterna av det tidigare regelverket för nätverksamhet hade visat på problem vid till-

⁶ Prop. 2001/02:56.

lämpningen av skälighetsregeln. Som regeln var utformad hade ett nätföretags kostnader blivit utgångspunkt för skälighetsbedömningen. Detta för att kunna bedöma kriteriet ”rimlig avkastning i nätverksamheten”.

Genom detta kriterium blev granskningen av företagets kostnader en viktig del i skälighetsbedömningen. Då det ansågs vara mycket resurskrävande för tillsynsmyndigheten att granska företagets kostnader, samt värdera om dessa var godtagbara eller inte, bedömdes denna regleringsmodell vara ineffektiv. För att skapa en effektiv reglering infördes i stället det nuvarande skälighetsbegreppet, som fokuserar på företagets prestation i stället för på företagets kostnader.

Genom den nya lydelsen skulle prövningen av skäligheten i nätföretags samlade intäkter inte längre i första hand utgå från nätföretags kostnader utan i stället från bedömningen av nätföretags prestation, samt om företagets intäkter stod i rimlig proportion till prestationen. Detta innebär att tillsynsmyndigheten vid tillsynen först måste fastställa den prestation nätföretaget har utfört. Denna fastställelse skulle bygga på både en objektiv bedömning av prestationen och en subjektiv sådan.

Den objektiva bedömningen skulle innefatta förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet i det aktuella området. Dessa förutsättningar innefattade de faktorer som företaget inte självt kunde påverka, såsom t.ex. antalet kunder och fördelning på olika kundkategorier, kundernas geografiska läge, överförd energi och effekt med beaktande av fördelning över dygnet och året, klimat och geografiskt läge för nätverksamheten samt kostnader för överliggande nät.

I förarbetena ges en kortfattad beskrivning av den s.k. nätnyttomodellen som Energimyndigheten vid den tidpunkten höll på att utarbeta. Där anges att modellen på sikt borde innebära att tillsynen blev mindre resurskrävande än det dåvarande systemet. Man betonar dock att det inte införs någon laglig skyldighet för Energimyndigheten att använda denna modell utan att det tvärtom står myndigheten fritt att bedöma de objektiva förutsättningarna för nätföretags prestationer på något annat sätt.

I förarbetena anges vidare att skälighetsbedömningen i de allra flesta fall skulle komma att grundas på nätföretags objektiva förutsättningar. Som tidigare nämnts skulle det dock, utöver denna objektiva bedömning, även ske en subjektiv bedömning av nätföretags prestation. Denna bedömning gällde sådana faktorer

som nätföretaget självt kunde påverka, exempelvis kvaliteten på överföringen, som främst inkluderade avbrottsfrekvens och spänningskvalitet. Om den subjektiva bedömningen visade att ett nätföretags prestation i detta hänseende markant avvek från motsvarande prestation hos andra nätföretag skulle detta påverka skälighetsbedömningen i höjande eller sänkande riktning.

I förarbetena framhålls att även den nya regleringen var en ramlagstiftning som behövde preciseras genom en utveckling av rättspraxis. En fördel med regleringen var att Energimyndigheten förhållandevis enkelt kunde bedöma om en tariff var oskälig eller inte. I de fall Energimyndigheten bedömde att en viss nättariff var för hög borde det berörda nätföretaget beredas tillfälle att yttra sig över myndighetens bedömning innan myndigheten meddelade sitt beslut. Nätföretaget fick då möjlighet att åberopa omständigheter som kunde föranleda en annan bedömning än den som Energimyndigheten preliminärt hade gjort.

I samband med skälighetsbedömningen uppkommer frågan om vad som ska anses vara en rimlig avkastning i nätverksamheten. I förarbetena anges att det svårigen gick att lagstifta om det. Frågan borde i stället lösas genom utveckling av rättspraxis. Vidare anges i förarbetena vad en lämplig utgångspunkt vid en sådan bedömning är. Man borde således utgå från att avkastningen i nätverksamheten skulle motsvara vad som kunde bedömas vara normalt för konkurrensutsatt affärsverksamhet med motsvarande risknivå. Detta kan också uttryckas som den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar i den aktuella nätverksamheten. Detta skulle leda till en lämplig avvägning mellan elkundernas och nätföretagens intresse eftersom den anger vad som krävs för att möjliggöra nödvändiga investeringar för att upprätthålla en rimlig överföringskvalitet på nätet. Enligt förarbetena kan det dock finnas skäl för avvikelser både uppåt och nedåt för denna gräns. Företag som bedrev verksamheten mindre effektivt än de kriterier som användes i den objektiva bedömningen kunde erhålla en lägre avkastning än den som var utgångspunkt för bedömningen. Företag som lyckades bedriva nätverksamheten effektivare än de kriterier som användes i den objektiva bedömningen skulle däremot kunna erhålla en högre avkastning än den som var utgångspunkt för bedömningen.

4 kap. 1 § - i dess lydelse från och med den 1 juli 2005⁷

Nätтарiffer skall vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

Nätтарiffer skall vara objektiva och icke-diskriminerande.

Vid utformandet av nätтарiffer för överföring av el skall särskilt beaktas antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt och kostnaderna för överliggande nät samt kvaliteten på överföringen av el.

Vid utformandet av nätтарiff för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät skall särskilt beaktas anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om utformningen av nätтарiffer.

Den 1 juli 2005 ändrades bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen återigen. Ändringarna syftade på att genomföra elmarknadsdirektivets krav på att metoderna som tarifferna är baserade på skulle fastställas eller godkännas på förhand. Bestämmelsen kompletterades därför med att direkt i lagstiftningen ange metoden för tariffsättningen. I förarbetena stadgas att vid tillsynen skulle den prestation som nätföretaget utförde bedömas. Nätföretagets samlade intäkter ska vara skäliga i förhållande till både de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och företagets sätt att bedriva verksamheten (subjektiva förutsättningar). Således anges i tredje och fjärde styckena sådana objektiva och subjektiva förutsättningar som särskilt ska beaktas vid utformandet av nätтарiffer för överföring av el respektive nätтарiffer för anslutning till ledning eller ledningsnät.

De i paragrafen angivna kriterierna ska inte ses som en uttömmande uppräkningslista av alla faktorer som kan ligga till grund för tariffsättningen utan även sådana faktorer som är relevanta för det enskilda företaget ska beaktas. Med hänsyn till att den metod som föreslogs inte var utformad i detalj infördes en möjlighet för regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten

⁷ Prop. 2004/05:62.

att efter bemyndigande meddela närmare föreskrifter om utformningen av nättarifferna. Regeringen har dock inte meddelat några sådana föreskrifter.

2.3.3 Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter

Bestämmelsen om nätföretagens intäkter i 4 kap. 1 § ellagen gäller intäkter från samtliga elnät, dvs. lokal- region- och stamnät. I 4 kap. finns därutöver särskilda bestämmelser för de olika näten.

Av huvudregeln i 4 kap. 3 § ellagen framgår att överföringsavgifter för lokalnätet inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen.⁸ Denna bestämmelse innebär att geografiska indelningar, t.ex. med en tariff för tätort och en annan för kringliggande landsbygd, inte får göras inom ett och samma koncessionsområde. Zonindelningar efter avstånd från en viss punkt är inte heller tillåten. En liknande uppbyggd bestämmelse finns för överföringsavgifter för regionledningar. I huvudregeln i 4 kap. 5 § ellagen anges nämligen att nättariffen på varje spänningsnivå inte får utformas med hänsyn till var en utgångspunkt är belägen. Förbudet gäller alltså bara på varje spänningsnivå, vilket innebär att kostnaderna för nedtransformering får påverka tariffen. När det gäller överföringsavgifter på stamnätet så framgår det av 4 kap. 9 § ellagen att tariffen får utformas med hänsyn till var på nätet en anslutningspunkt är belägen.

Av 4 kap. 4 § första stycket ellagen framgår att vid skälighetsbedömningen av intäkter från lokalnätet ska bedömningen göras för varje område för sig. Enligt andra stycket samma paragraf kan i vissa fall bedömningen utökas till att även avse fler områden. En förutsättning för detta är att Energimarknadsinspektionen medgett att flera områden ska redovisas samlat.

Bestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 §§ ellagen som gäller region- och stamnät skiljer sig från de som gäller för lokalnät. För region- och stamnäten gäller bl.a. uttryckligen att de beräknade kostnaderna vid skälighetsbedömningen ska beräknas utifrån den prestation som nätföretaget har att utföra och företagets sätt att utföra prestationen. I förarbetena till bestämmelserna framgår att de har fått sin lydelse mot bakgrund av den ändrade lydelsen av 4 kap. 1 § och syftet med denna paragraf, nämligen att det är prestationen

⁸ Angående anslutningsavgifter, se särskilt avsnitt nedan.

som ska vara avgörande för skälighetsbedömningen (prop. 2001/02:143 s. 59 ff och prop. 2002/03:40 s. 144 och 197).

Av 4 kap. 11 § ellagen framgår att ett nätföretag är skyldigt att offentliggöra sin nättariff och på begäran och utan dröjsmål även lämna skriftlig uppgift om tariffen.

2.3.4 Särskilt om anslutningsavgifter

Som ovan angetts är den som har nätkoncession, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till nätet (3 kap. 6 och 7 §§ ellagen). Om ett nätföretag och en kund inte är överens om ett villkor vid anslutning av en elektrisk anläggning, t.ex. priset för inkoppling, kan kunden vända sig till Energimarknadsinspektionen som i rollen av tvistelösande myndighet är skyldig att pröva tvisten. Detta ska enligt huvudregeln i ellagen ske inom två månader efter det att en ansökan kommit in till inspektionen. Inspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten (13 kap. 5 § ellagen).

Vid utformandet av anslutningsavgifter ska särskilt beaktas var en anslutning är belägen och vilken effekt anslutningen avser (4 kap. 1 § tredje stycket ellagen). Av förarbetena framgår att dessa kriterier inte ska ses som en uttömmande uppräkningslista av samtliga faktorer som kan ligga till grund för avgiftens bestämmande (prop. 2004/05:62 s. 84). Anslutningsavgiften ska alltså vara avståndsberoende, dvs. den ska utformas med hänsyn till var den anslutande kundens anläggning ligger (jfr 4 kap. 3 § ellagen).

Av förarbeten samt praxis från länsrätt och kammarrätt framgår att huvudregeln när det gäller anslutningsavgifter är att avgiften i största möjliga utsträckning ska motsvara de faktiska kostnaderna som den medför. Det innebär att den som förorsakar merkostnaderna för nätföretaget ska betala för dessa samt att avgiftens storlek i huvudsak ska motsvara merkostnader för t.ex. förstärkning, ombyggnad eller utbyggnad av nätet.⁹

⁹ Se prop. 1993/94:162 s. 58 och s. 157 samt Kammarrättens i Stockholm domar den 27 juni 2003 i mål nr 4389-2001 och den 2 december 2004 i mål nr 3970-03.

2.4 Tillsyn över nättarifferna

2.4.1 Energimarknadsinspektionens befogenheter

Ellagen innehåller en rad bestämmelser som måste följas av den som bedriver nätverksamhet. För att Energimarknadsinspektionen ska ha möjlighet att sköta sin tillsynsverksamhet har inspektionen utrustats med ett antal befogenheter. Nedan ges en kort beskrivning av dessa befogenheter.

Energimarknadsinspektionen har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen (12 kap. 2 § ellagen). Inspektionen kan meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen (12 kap. 3 §). Såväl en begäran enligt 2 § som ett föreläggande enligt 3 § kan förenas med vite. Inspektionen har ingen rätt att döma ut förelagt vite utan myndigheten får ansöka hos länsrätten om detta.

I 12 kap. 3 a § ellagen anges vissa tidsfrister för när Energimarknadsinspektionen kan utöva tillsynen över ett nätföretags tariffer. Om inspektionen avser att utöva tillsyn över ett nätföretags tariffer ska inspektionen enligt huvudregeln underrätta företaget om detta inom ett år efter utgången av det räkenskapsår som tariffen avser. Bestämmelsen har tillkommit för att öka tryggheten hos nätföretagen. I förarbetena uttalas att ett uteblivet besked om påbörjad tillsyn innebär att företaget kan utgå ifrån att tariffen och därmed inkomsterna från ett visst räkenskapsår ligger fast (prop. 2001/02:56 s. 25 f). Genom en lagändring den 1 januari i år förlängdes den tidsfrist inspektionen har att utöva tillsyn i vissa fall med fyra år. Den längre tidsfristen gäller i de fall ett nätföretag lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter, vilka legat till grund för inspektionens bedömning att inte utöva tillsyn mot företagets nättariff.

Den yttersta möjligheten till ingripande mot ett nätföretag är att Energimarknadsinspektionen återkallar nätkoncessionen. Detta kan dock endast ske efter det att staten, med stöd av 1 kap. 5 § lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, löser in den eller de ledningar som avses med nätkoncessionen. En återkallelse kan ske om ett nätföretag i väsentlig mån inte fullgör sina skyldigheter enligt ellagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (2 kap. 18 § ellagen). Som framgår av ordalydelsen kan återkallelse endast bli aktuellt vid mera allvarliga

åsidosättanden från nätföretagets sida. En återkallelse bör inte ske innan företaget erinrats om sina förpliktelser samt att ett eller flera vitesförelägganden har meddelats (prop. 1996/97:136 s. 53 f). Av lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar framgår att inspektionen även har möjlighet att ansöka hos länsrätten om särskild förvaltning av den elektriska anläggningen.¹⁰ Kriterierna för att besluta om särskild förvaltning är desamma som de som gäller för återkallelse av koncessionen.

Energimarknadsinspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Som angetts tidigare bedrivs elnätsverksamheten i Sverige i huvudsak som s.k. naturliga och legala monopol. Detta innebär att nätföretagen inom ett område kan driva sin verksamhet utan konkurrens. Detta förhållande är anledningen till att det har ansetts nödvändigt att utöva tillsyn över nätföretagens samlade intäkter. Tillsynen sker i dag genom en kontroll av de samlade intäkterna i efterhand. De samlade intäkterna fastställs således inte av Energimarknadsinspektionen i förväg utan myndigheten ges möjlighet att pröva om dessa är skäliga först i efterhand. Inspektionen får enligt 12 kap. 2 § ellagen meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite. Om inspektionen vid prövningen av nätföretagets samlade intäkter finner att de samlade intäkterna inte är skäliga kan inspektionen därmed genom vite förelägga företaget att betala tillbaka de för högt uttagna nättarifferna.

2.4.2 Energimarknadsinspektionens tillämpning av regelverket

Nedanstående avsnitt bygger på information från Energimarknadsinspektionen om hur inspektionen tillämpar nuvarande regelverk.

Nättariffer är enligt ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. Energimarknadsinspektionen har tolkat ellagen så att det är de

¹⁰ Detta har endast skett vid ett tillfälle. Den 30 augusti 2005 ansökte Energimarknadsinspektionen om tvångsförvaltning av Ekfors kraft AB:s elektriska anläggning. Länsrätten i Södermanlands län beslutade den 1 november 2005 (mål nr 2412-05) att bifalla Energimarknadsinspektionens begäran.

sammanlagda intäkterna från nätverksamheten som ska ligga till grund för skälighetsbedömningen. Detta innebär att skäligheten i intäkterna från nättarifferna bedöms gemensamt och inte för varje avgiftstyp för sig. Inspektionen anger som skäl för denna tolkning lagens ordalydelse, uttalanden i förarbetena samt syftet med tillsynen över tariffer, nämligen att dessa ska vara skäliga för kunderna. Om granskningen av skäligheten endast omfattar vissa avgifter lämnar ellagen utrymme för, och incitament till, att begränsa nivån på uttaget i de granskade avgifterna och införa eller höja andra avgifter som inte ingår i skälighetsbedömningen.

En invändning som har framförts mot denna tolkning är att det vid en samlad bedömning av intäkterna kan uppstå en risk för s.k. *res judicata* vad gäller avgifter för anslutning. Anledningen till detta är att anslutningsavgifterna enligt ellagen får prövas i särskild ordning. Därmed kan avgiften ligga till grund för två olika bedömningar, nämligen dels den övergripande skälighetsbedömningen av nätföretagets intäkter, dels den specifika skälighetsbedömningen av en enskild anslutningsavgift. För att den enskilda anslutningsavgiften ska kunna prövas i särskild ordning vid ett senare tillfälle, dvs. efter det att den övergripande skälighetsbedömningen är gjord, krävs att frågan inte redan anses vara prövad på ett bindande sätt, s.k. *res judicata*. Inspektionen har, efter lämnat rättsutlåtande av Bengt Lindell, professor i processrätt vid Uppsala universitet¹¹, dock bedömt risken för s.k. *res judicata* i fallet med anslutningsavgifter som utesluten.

Skälighetsbedömningen av nätföretagets samlade intäkterna utgör en central del i regleringen av nättarifferna. För att de samlade intäkterna ska bedömas som skäliga ska nätföretagets prestation motsvara den betalning som nätföretaget kräver från sina kunder i form av nättariffer för överföring av el respektive avgifter för anslutning till elnätet. Prestationen utgår dels ifrån de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet, dels ifrån nätföretagets sätt att bedriva nätverksamheten.

De *objektiva förutsättningarna* ska enligt prop. 2001/02:56 omfatta sådana förutsättningar som nätföretaget själv inte kan påverka. Enligt inspektionen utgör de koncessionsbeviljade ledningarna på stam- och regionnätetsnivå objektiva förutsättningar. Anledningen till detta är att det i en beviljad koncession för en ledning bl.a. finns specificerade villkor om vilken sträckning ledningen

¹¹ Statens energimyndighet, dnr 79-03-3062.

ska ha, vilken spänningsnivå som gäller och till viss del vilket tekniskt utförande ledningen ska ha. Därmed kan den koncessionsbeviljade ledningen betraktas som en objektiv förutsättning som nätföretaget har att förhålla sig till.

För lokalnäten beviljas koncession för ett område. Detta innebär att nätföretaget inom det koncessionsbeviljade området själv kan välja, inom ramen för plan- och byggbestämmelser, elsäkerhetsverkets säkerhetskrav och miljörättsliga begränsningar, vilken utformning nätet ska ha. Inom det koncessionsbeviljade området kan nätföretaget således själv bestämma vilka spänningsnivåer som ska finnas i elnätet (dock under förutsättning att dessa inte överstiger den beviljade högsta spänningsnivån), vilken sträckning ledningarna ska ha, vilken typ av ledning det ska vara, antal transformatorer m.m. Om det inom redovisningsområdet (lokalnätet) finns linjekoncession måste dock nätföretagen ta hänsyn till vilken sträckning och vilka villkor som gäller för denna linjekoncession. Detta begränsar i viss mån valet av ledningarnas sträckning inom redovisningsområdet.

Energimarknadsinspektionen har hittills prioriterat granskningen av lokalnätstariffernas skälighet (områdeskoncession). Vid prövningen av lokalnätstariffernas skälighet tillämpar inspektionen en metod som omfattar dels den s.k. nätnyttomodellen, dels ett antal andra analysinstrument och verktyg. Prövningen tar sin utgångspunkt i de tekniska och ekonomiska uppgifter som nätföretagen är skyldiga att redovisa enligt Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd om lämnande av vissa uppgifter för bedömning av nättariffers skälighet (STEMFS 2003:3)¹², nätföretagens årsrapporter, vilka består av bl.a. balans- och resultaträkningar, samt en särskild rapport innehållande mer tekniska uppgifter.

Eftersom nätföretaget kan påverka elnätets utformning i ett område (områdeskoncession) anser Energimarknadsinspektionen det faktiska elnätet inte vara objektivt i ellagens mening, utan snarare konsekvenser av val som nätföretaget har gjort. Inspektionen har därför i stället valt att beakta de objektiva förutsättningarna för respektive lokalnät genom att bygga ett helt nytt fiktivt elnät, ett s.k. referensnät, för det aktuella området. Detta görs med hjälp av en särskild beräkningsmodell (nätnyttomodellen). I modellen byggs referensnätet upp utifrån vissa grundläggande objektiva för-

¹² STEMFS 2003:3 har ändrats genom STEMFS 2005:2.

utsättningar som gäller för nätföretaget, t.ex. vad gäller antalet kunder och kundernas energiuttag.

Det framräknade värdet på nätföretagets referensnät, dvs. den beräknade kapitalbasen, har avgörande betydelse för utfallet i modellen. Ett annat betydelsefullt ekonomiskt värde är den skäliga kapitalkostnaden för att investera i ett nytt nät för det aktuella året, granskningsåret. Kapitalkostnaden bör bestämmas så att avkastningen motsvarar den som under granskningsåret krävs för att attrahera kapital för investeringen, i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk och investeringshorisont.

På basis av en bedömd anskaffningskostnad för ett nytt nät – kapitalbasen – har Energimarknadsinspektionen beräknat en skälig årlig kapitalkostnad för nätet, den s.k. kalkylräntan. Kalkylräntan är beräknad som en vägd genomsnittlig kostnad (Weighted Average Capital Cost, WACC) för att anskaffa erforderligt kapital. Underlaget för övriga kostnader för att bygga referensnätet är på visst sätt hämtade från branschens egen planerings- och kalkyleringskatalog, EBR-katalogen. De baseras därmed inte på det aktuella nätföretagets bokförda kostnader.¹³

Bedömningen av nätföretagets sätt att bedriva verksamheten kan innefatta flera faktorer, t.ex. avbrott, spänningskvalitet och kundservice. Energimarknadsinspektionen har hittills valt att fokusera sin bedömning på avbrottsfrekvensen och begär därmed in uppgifter om avbrottsstatistik från nätföretagen. Företagens sätt att bedriva verksamheten bedöms därmed i huvudsak utifrån antalet elavbrott som har förekommit under den aktuella granskningsperioden samt elavbrottens längd.

Med hjälp av nätnyttomodellen beräknas och värderas alltså den prestation som företagen har utfört under det aktuella granskningsåret. Värderingen av prestationen kallas i modellen för nätnytta. Nätnyttan jämförs med nätföretagets samlade intäkter. Kvoten mellan nätföretagets samlade intäkter och nätnyttan kallas för debiteringsgrad. Debiteringsgraden ger en första, preliminär indikation på intäkternas skälighet. En hög debiteringsgrad kan vara en indikation på att ett nätföretags intäkter är oskäliga, men det kan också finnas andra orsaker till varför debiteringsgraden är hög.

För att hitta förklaringar till, eller stödande argument för varför en debiteringsgrad är hög används ett antal andra verktyg. Ett

¹³ För en utförligare beskrivning av hur referensnätet är uppbyggt hänvisas till konsultrapporten "Nätnyttomodellen från insidan", Mats B-O Larsson, www.energimarknadsinspektionen.se.

sådant verktyg är DEA (*Data Envelopment Analysis*). DEA beskriver företagets potential till effektivitetsförbättring på kort och lång sikt. Till skillnad från nätnyttomodellens beräkningar baseras DEA på nätföretagens bokförda kostnader. DEA ger information om nätföretagens relativa – inbördes – kostnads-effektivitet och utgör därmed enligt inspektionen ett viktigt komplement till nätnyttomodellen.

Energimarknadsinspektionen använder sig förutom DEA av flera olika verktyg för att internt komplettera nätnyttomodellens beräkningar, bl.a. jämförelserapporter. I dessa rapporter skapas ett snittföretag, ett s.k. jämförelseföretag, utifrån ett antal förutbestämda urvalskriterier. Inspektionen beräknar också ett antal nyckeltal baserat på uppgifter från nätföretagens årsredovisning och årsrapport.

Sammantaget anser Energimarknadsinspektionen att de ovan angivna verktygen ger en bild av vilken nivå på nätföretagens samlade intäkter som kan vara rimlig i förhållande till den prestation företaget har utfört, samt vad orsaken kan vara till att nätföretagets intäkter eventuellt överstiger denna nivå.

2.4.3 Särskilt om anslutningsavgifterna

Nätföretagen har rätt att ta ut avgifter för anslutning av elektriska anläggningar som matar in el till elnätet, respektive tar ut el från elnätet.

Vid skälighetsbedömningen av anslutningsavgifterna för *uttag av el* från elnätet använder sig Energimarknadsinspektionen av en schablonmodell. Detta får den följden att vissa anslutningsavgifter kommer att överstiga nätföretagets verkliga kostnad medan andra anslutningsavgifter tvärtom kommer att vara lägre än denna kostnad. Det ligger i sakens natur att schabloner inte exakt motsvarar uppkomna kostnader.

Till en början använde Energimarknadsinspektionen en schablonmodell endast vid bedömningen av anslutningsavgifter inom tätbebyggda områden men inspektionen har de senaste åren börjat tillämpa en liknande schablonmodell även för anslutningsavgifter utanför tätbebyggt område. En anledningen till att inspektionen började tillämpa en schablonmodell var att inspektionen på grund av det stora antalet ärenden därigenom kunde spara administrativa

kostnader för kundkollektivet utan alltför stora negativa effekter för enskilda.

Vid skälighetsbedömningen av anslutningsavgifter för *inmatning av el* till elnätet tillämpar Energimarknadsinspektionen huvudprincipen att det är nätföretagets faktiska kostnader för anslutningen som i huvudsak avgör storleken på anslutningsavgiften. Där de bedöms möjligt används dock standardkostnader inom ramen för prövningen.

Energimarknadsinspektionen har utarbetad en promemoria, vari inspektionens schablonmodell framgår.¹⁴ Det bör noteras att inspektionen inte har någon föreskriftsrätt när det gäller anslutningsavgifter och att promemorian därmed inte är bindande. Nedan följer en kortare sammanfattning av inspektionens promemoria.

Energimarknadsinspektionens promemoria om nätanslutningsavgifter

Två olika schabloner

Energimarknadsinspektionen tillämpar två olika schabloner beroende på om anslutningen sker inom tätbebyggt område eller utanför. Schablonerna gäller i första hand anläggningar upp till säkringsstorleken 25 ampere.

Inspektionen tillämpar vid bedömningen av om en fastighet ska anses ligga inom en sammanhållen bebyggelse en avgränsning av begreppet som anknyter till den definition som finns i 5 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) som anger när detaljplan krävs. Uttrycket samlad bebyggelse ska enligt förarbetena till plan- och bygglagen ha den innebörd som det har i vanligt språkbruk. Som riktmärke har tio till tjugo enbostadshus eller ett par mindre flerbostadshus angetts.¹⁵

Inspektionen har i promemorian även hänvisat till Kammarrättens i Stockholm tolkning av begreppet sammanhållen bebyggelse. Domstolen anger i ett mål att begreppet inte bör få alltför vidsträckt betydelse. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra sammanhållen bebyggelse måste ses till dels syftet med att tillämpa schablonavgifterna, dels vad som anses ingå i de av

¹⁴ "Nätanslutningsavgift - Energimarknadsinspektionens upplysning om principer och normer som inspektionen använder vid bedömning av skäliga villkor för anslutning till elnätet" (uppdaterad den 25 april 2007).

¹⁵ Prop. 1985/86:1 s. 148, 152 och 552 f.

Energimarknadsinspektionen tillämpade schablonavgifterna. Ligger den fastighet som ska anslutas alltför glest och långt ifrån befintlig transformatorstation kan fastigheten inte anses ligga inom sammanhållen bebyggelse.¹⁶

Anslutningsavgiftens storlek inom sammanhållen bebyggelse

Energimyndigheten sammanställde 1999 engångsavgifter för anslutning hos 188 av landets nätföretag. Denna sammanställning visade bl.a. på att 1998 års riksgenomsnitt för anslutningsavgifter var ca 12 000 kr exklusive mervärdesskatt för anslutningar inom säkringsintervallet 16–25 ampere. Länsrätten har dock med hänvisning till utvecklingen av faktorprisindex och konsumentprisindex bedömt att schablonen ska justeras till 13 000 kr från år 2000. Kammarrätten har därefter fastställt detta belopp.¹⁷ Energimarknadsinspektionen använder därför detta belopp som en grundavgift i sin schablonmodell inom sammanhållen bebyggelse. I sådan bebyggelse är förutsättningarna för att ansluta kunder oftast likartade och marginalkostnaden per anslutning är låg med liten variation. Detta eftersom landets elnät till största delen är utbyggt inom sammanhållen bebyggelse.

Energimarknadsinspektionen kan i enstaka fall frångå de fastställda schablonerna och tillåta en högre eller lägre anslutningsavgift inom sammanhållen bebyggelse än vad schablonen medger. Inspektionen anser att det är av vikt att tillämpningen av en schabloniserad anslutningsavgift inom sammanhållen bebyggelse inte bryts av olika undantagsregler. Inspektionen anser dock att det kan vara motiverat att ge extra ersättning om den faktiska ledningssträckan väsentligt överstiger en sträcka om 60 meter.¹⁸

¹⁶ Kammarrättens i Stockholm dom den 2 december 2004 i mål nr 3970-03.

¹⁷ Kammarrättens i Stockholm dom den 5 oktober 2006 i mål nr 4592-05.

¹⁸ Jfr Länsrättens i Södermanlands län domar den 22 juni 2005 i mål nr 2504-04 och den 30 november 2005 i mål nr 2508-04.

Anslutningsavgiftens storlek utanför sammanhållen bebyggelse

Energimarknadsinspektionen har även när det gäller anslutningar med säkringsstorlek 16–25 ampere utanför sammanhållen bebyggelse utgått ifrån en grundavgift. Till denna avgift kommer en tilläggsavgift.¹⁹

Energimarknadsinspektionen har genom användandet av branschens s.k. EBR-katalog beräknat grundavgiften till 15 500 kr. Denna grundavgift innefattar poster och frekvenser som enligt inspektionen vanligtvis ingår och bör finnas med i en schabloniserad grundavgift. Denna avgift täcker således skäliga kostnader för anslutningen, inklusive en mindre längd lågspänningsledning. Inspektionen anser att denna längd normalt kan anses uppgå till 60 meter.

Därefter tillkommer en tilläggsavgift om anslutningen innebär en ledningslängd över 60 meter. Tilläggsavgiften beräknas utifrån en fastställd schablonkostnad per meter som anses motsvara en skälig kostnad. Denna kostnad har av inspektionen fastställts till 98 kr per meter för lågspänning och 185 kr per meter för högspänning.

Om el ska överföras längre sträckor än 560 meter anses den överstigande längden utgöra högspänningsledning. Nätföretaget tillåts därför debitera kunden för 560 meter lågspänning, resterande del högspänning samt för transformatorkostnad, eftersom en transformator krävs vid övergång från högspänning till lågspänning. Schablonkostnaden för en stolpstation har bestämts till 47 800 kr och för en satellitstation till 65 000 kr.

Den faktiska ledningssträckan mellan anslutningspunkten på det befintliga nätet och anläggningen som ska anslutas utgör normalt sett grunden för beräkningen av tilläggsavgiften. Är skillnaden mellan den faktiska ledningssträckan och fågelavståndet orimligt stort gör dock inspektionen en djupare granskning av orsaken till detta.

¹⁹ Denna modell har varit uppe för prövning i kammarrätten, se Kammarrättens i Stockholm domar den 9 november 2004 i mål nr 5957-03 och den 12 februari 2007 i mål nr 4680-05.

2.4.4 Energimarknadsinspektionens tillsynsprocess

Nedanstående avsnitt bygger på information från Energimarknadsinspektionen om hur inspektionen i praktiken bedriver tillsyn. Beskrivningen fokuserar på prövningen av lokalnätstariffernas skälighet.

Granskningen av lokalnätstariffernas skälighet påbörjas kort efter räkenskapsårets slut, dvs. efter det år då tarifferna har tillämpats. Arbetet inleds i mars med att Energimarknadsinspektionen skickar ut brev till samtliga nätföretag med information om vilka uppgifter som ska rapporteras in till inspektionen inför granskningen. Inrapportering sker via en webbaserad inrapporteringsmall. Under april och maj sker huvuddelen av kvalitetssäkringen av de inrapporterade uppgifterna hos inspektionen. De värden som är avvikande undersöks närmare. För att klargöra eventuella otydligheter och för att rätta till felaktigheter inleds en kommunicering med nätföretagen. Kommunicering sker sedan fortlöpande under hela prövningens gång. I samband med att företagen lämnar in sin årsredovisning senast den 31 juli periodiseras också inkomsterna och utgifterna till intäkter respektive kostnader för det aktuella räkenskapsåret. Energivolymerna justeras dock inte på motsvarande sätt.

På basis av de uppgifter som nätföretagen har rapporterat in beräknas sedan nätnyttan för respektive företag med hjälp av nätnyttomodellen. Nätnyttan är den beräknade ekonomiska värderingen av den prestation som nätföretaget har utfört under det aktuella året. Nätnyttan jämförs med nätföretagets samlade intäkter. Kvoten mellan nätföretagets samlade intäkter och nätnyttan kallas för debiteringsgrad. Debiteringsgraden ger en indikation på nättariffernas skälighet. En debiteringsgrad över 1,0 visar att nätföretagets intäkter överstiger den beräknade nätnyttan. Detta är en indikation på att intäkterna kan vara för höga, dvs. oskäliga.

Det finns i dag ca 190 redovisningsområden som bedriver nätverksamhet. Enligt förarbetena till ellagen kan Energimarknadsinspektionen inrikta sitt arbete mot att granska de som markant avviker. Vid det första granskningstillfället, avseende 2003 års tariffer, valde inspektionen att närmare granska de nätföretag som hade en debiteringsgrad över 1,3, eller 1,2 i kombination med en låg leveranssäkerhet. Vid granskningen avseende 2004 och 2005 års tariffer valde inspektionen att närmare granska de nätföretag som hade en debiteringsgrad på eller över 1,2. För dessa företag upprättar inspektionen ett preliminärt besked där det framgår dels vil-

ken debiteringsgrad det aktuella företaget har fått enligt nätnyttomodellens beräkningar, dels inspektionens bedömning av vilka faktorer som kan förklara den högre debiteringsgraden. Som tidigare nämnts använder inspektion en DEA-modell, jämförelserapporter och nyckeltal för att hitta förklaringar till de avvikelser som inspektionen har uppmärksammat för de berörda nätföretagen. Exempelvis kan oförutsedda händelser inträffa som påverkar nätföretagets prestation på ett sätt som nätföretaget inte kan kontrollera och som nätnyttomodellen inte tar hänsyn till.

När Energimarknadsinspektionen har bestämt vilka nätföretag som ska omfattas av en fördjupad granskning med avseende på intäkternas skälighet meddelas detta skriftligt till företagen. Ett sådant besked ska inspektionen enligt huvudregeln i ellagen meddela senast ett år efter räkenskapsårets slut, annars får inspektionen inte meddela förelägganden. Vid den fördjupade granskningen beaktar inspektionen all relevant information som har framkommit i ärendet. Nätföretaget ges också möjlighet att under processens gång inkomma med synpunkter.

När ett ärende är färdigberett, dvs. när Energimarknadsinspektionen har det underlag som behövs, meddelas ett beslut. Beslutet kan innebära att tillsynen inte har lett till någon anmärkning. I dessa fall avskrivs ärendet från vidare handläggning. Om inspektionen finner att ett nätföretags samlade intäkter har varit oskäliga kommer beslutet att bestå av ett föreläggande med krav på återbetalning till kunderna. Beslutet ska vara tydligt, vilket ställer krav på ett avgränsat och specificerat åläggande för företaget. Under skäl för beslut redogörs för den beräknade skäliga intäktsnivån och de övriga omständigheter som kan medges påverka eller inte påverka denna nivå. Beslutet kan därmed sägas utmyнна i fastställandet av en intäktsram, inom vilken nätföretagets samlade intäkter bör hållas för att de ska bedömas som skäliga. Själva beslutsmeningen innehåller dock ett föreläggande att sänka företagets intäktsnivå genom att återbetala fastlagt belopp till berörda kunder.

2.5 Erfarenheter av tillämpningen av regelverket

2.5.1 2003 års nättariffer

Den nu gällande beräkningsgrunden för nättariffernas skälighet har ännu inte prövats av domstol. Energimarknadsinspektionen tillämpade sin nuvarande tillsynsmetod för bedömning av lokalnätstariffernas skälighet för första gången på 2003 års nättariffer. Efter att inspektionen medgett ändring i ett antal ärenden kvarstår krav på 13 redovisningsområden att återbetala ca 325 miljoner kr till sina kunder. Samtliga dessa ärenden har överklagats till Länsrätten i Södermanlands län. Energimarknadsinspektionen har begärt och beviljats anstånd av länsrätten t.o.m. den 30 november 2007 att inkomma med yttrande i fråga om två av dessa redovisningsområden.

Såväl överklagandena som Energimarknadsinspektionens inledande yttranden till länsrätten är mycket omfattande. Nätföretagen har i första hand yrkat att länsrätten ska undanröja inspektionens beslut. Grunderna för detta är bl.a.

- att nätnyttomodellens resultat inte kan anses utgöra ett uttryck för skälig nättariff enligt 4 kap. 1 § ellagen,
- att inspektionen har överskridit sin kompetens genom att enbart grunda sitt beslut på nätnyttomodellen, och
- att inspektionens handläggning av ärendet står i strid med grundläggande förvaltningsrättsliga principer som objektivitets- och likhetsprincipen samt utredningsgrundsatsen.

Företagen har i andra hand yrkat att återbetalningsskyldigheten sätts ned, i första hand till 0 kr, då de anser att de annars inte ges rätt att tillämpa en nättariff som är att betrakta som skälig enligt ellagen.

Energimarknadsinspektionen har i yttranden till länsrätten bestridit nätföretagens yrkanden om att inspektionens beslut ska undanröjas. Som angetts ovan har inspektionen medgett att de överklagande besluten ändras så att återbetalningsbeloppen till viss del sänks.

Domar i målen väntas komma under 2008.

2.5.2 2004–2006 års tariffer

Energimarknadsinspektionen har beträffande 2004 års tariffer inledningsvis granskat 181 redovisningsområden. Inspektionen har beslutat att den fortsatta tillsynen avseende 2004 års tariffer ska inrikta sig på 55 redovisningsområden som enligt nätnyttomodellen haft en debiteringsgrad om 1,2 eller mer. Av dessa återstår 42 ärenden att meddela beslut i efter det att inspektionen avskrivit 13 ärenden. Granskningen av 2004 års nättariffer kommer att fortgå under våren 2008.

Beträffande 2005 års tariffer har Energimarknadsinspektionen granskat 177 redovisningsområden. Inspektionen har beslutat att den fortsatta tillsynen avseende 2005 års tariffer ska inrikta sig på 24 redovisningsområden med en debiteringsgrad på 1,2 eller över. Övriga redovisningsområden har underrättats om att de inte är uttagna för fortsatt tillsyn.

När det gäller granskningen av 2006 års nättariffer är nätföretagens inrapportering av uppgifter till nätnyttomodellen klar. Energimarknadsinspektionens kvalitetsgranskning av lämnade uppgifter från 182 redovisningsområden pågår.

2.6 Särskilt om Affärsverket svenska kraftnät

Det svenska stamnätet ägs av staten och förvaltas av det statliga affärsverket Svenska kraftnät. Förutom uppgiften att förvalta, driva och vid behov bygga ut det av staten ägda stamnätet för el och de av staten ägda överföringsförbindelserna till andra länder är Svenska kraftnät bl.a. systemansvarig myndighet enligt ellagen och som sådan tillsynsmyndighet avseende driftssäkerhet inom det nationella elsystemet. I systemansvaret ingår att verket har det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el.

Svenska kraftnät har således något av en särställning jämfört med övriga nätföretag. Som kommer att framgå senare i detta betänkande finns det kostnader och intäkter som är exklusiva för Svenska kraftnät, vilket innebär att tillsynen över Svenska kraftnät kommer att skilja sig något jämfört med andra nätföretag. Av bestämmelsen i 4 kap. 9 § tredje stycket ellagen följer att de kostnader som Svenska kraftnät har till följd av systemansvaret för el,

och som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori, skall ingå i kostnadsunderlaget för stamnätstariffen. Därmed ingår i kostnadsunderlaget för nättariffen såväl kostnaderna för Svenska kraftnäts affärsverksamhet som vissa kostnader för dess myndighetsuppgifter avseende systemansvaret för el. Detta innebär formellt att EMI har tillsynsansvar även för de senare kostnaderna, trots att myndigheten i övrigt inte har tillsynsuppgifter som gäller systemansvaret.

När denna bestämmelse föreslogs som ett tillägg till ellagen pekade regeringen på denna komplikation (prop. 1997/98:159 s. 49). Det var rimligt, enligt regeringens mening, att samtliga elkunder stod för de kostnader som följer av Svenska kraftnäts systemansvar och som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori. Ett praktiskt sätt att uppnå detta var att låta sådana kostnader för systemansvaret ingå i kostnadsunderlaget för stamnätstariffen, eftersom alla elkunder, direkt eller indirekt, betalar denna nättariff. Regeringen aviserade samtidigt att den avsåg att närmare utreda frågan om hur styrning och tillsyn av Svenska kraftnäts båda verksamheter skall utövas.

Svenska kraftnät har till utredningen redogjort för vissa ytterligare komplikationer som är en följd av verkets särställning. Dessa är dock inte en följd av utredningens förslag om en övergång till en förhandsprövning och behandlas därför inte vidare här.

3 Regleringen i andra nordiska länder

3.1 Inledning

I Finland, Norge och Danmark tillämpas en förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Den närmare regleringen av intäkterna varierar dock mellan de olika länderna. I Norge och Danmark fastställer tillsynsmyndigheten en intäktsram. Denna anges i Norge som ett sammanlagt fastställt belopp som inte får överstigas och i Danmark som en fastställd maximal intäkt per levererad kWh. I Finland fastställs i stället metoderna för hur prissättningen ska beräknas. Även regleringen av anslutningsavgifter skiljer sig mellan de olika länderna.

Nedan följer en sammanfattande redogörelse av regleringen av nätföretagens intäkter i Finland, Norge och Danmark.

3.2 Finland

3.2.1 Den finska elmarknadslagen m.m.

Inledning

Energimarknadsverket är den viktigaste myndigheten i Finland när det gäller tillsyn och kontroll av energimarknaderna. Myndigheten har bl.a. i uppgift att säkra att elmarknadslagen¹ följs samt att övervaka marknadens funktion och främja konkurrensen. Myndigheten ska också se till att principerna för prissättning av elöverföring upprätthålls samt bevilja tillstånd för nätföretag. Myndigheten kan inleda en undersökning gentemot företag efter anmälan från såväl

¹ Elmarknadslag (386/1995). Mer detaljerade bestämmelser om vilka krav som ställs för nätverksamheten finns i elmarknadsförordningen (518/1995).

kunder som på eget initiativ. Vid myndigheten arbetar ca 30 personer, varav 8 med tillsynen över bl.a. överföringen av el på lokalnätetsnivå. Därutöver finns ytterligare ett par personer som arbetar med tillsyn över region- och stamnät. I Finland finns drygt ett hundratal nätföretag.

Syftet med elmarknadslagen är enligt lagens första paragraf att säkerställa förutsättningarna för en effektiv elmarknad så att tillgången på el till ett skäligt pris och med tillräcklig god kvalitet kan tryggas. Elnätsverksamhet får enligt huvudregeln endast utövas efter tillstånd av Energimarknadsverket. Tillstånd kan beviljas om sökanden uppfyller vissa i lagen uppställda krav.

Ett nätföretag är skyldigt att underhålla, driva och utveckla sitt elnät och förbindelser till andra nät för att trygga kundernas tillgång på el av tillräckligt god kvalitet. Nätföretaget ska på begäran och mot skälig ersättning till sitt nät ansluta eldriftsställen och elproduktionsinrättningar inom sitt verksamhetsområde (*anslutningskyldighet*). Anslutningsvillkoren ska vara objektiva och icke-diskriminerade och ska beakta de krav som ett driftssäkert och effektivt elsystem ställer. Enligt den *överföringskyldighet* som föreskrivs i lagen ska nätföretaget mot skälig ersättning sälja överföringstjänster till dem som behöver sådana inom gränserna för nätets överföringskapacitet. Försäljningspriserna för nättjänsterna samt grunderna för hur de fastställs ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Prissättningen ska vara skälig och i prissättningen får inte finnas ogrundade villkor eller villkor som uppenbarligen begränsar konkurrensen. I prissättningen ska dock beaktas de villkor som elsystemets funktionsduglighet och effektivitet kräver samt de kostnader och fördelar som föranleds av att ett kraftverk ansluts till nätet. Priset på nättjänsterna i ett distributionsnät får inte vara beroende av var inom nätföretagets ansvarsområde kunden är belägen. Inom de delar av distributionsnätets innehavarens ansvarsområde som är geografiskt åtskilda ska dock i fråga om respektive område tillämpas egna priser på överföringstjänsterna. Nätföretagen ska offentliggöra och anmäla till elmarknadsmyndigheten de allmänna försäljningsvillkoren och försäljningspriserna för sina nättjänster samt grunderna för hur de fastställs.

Finland hade tidigare, i likhet med Sverige, en tillsyn av nättariffer i efterhand. Genom en lagändring 2005 infördes emellertid en ny ordning där kontrollen av nättariffer och anslutningsavgifter delvis görs på förhand. Anledningen till att lagen ändrades var framför allt för att anpassa regelverket till elmarknadsdirektivets

bestämmelser. Det fanns dock svagheter i den gamla lagstiftningen som man ville ändra på. Modellen med tillsyn i efterhand ansågs t.ex. vara mycket arbetskrävande för Energimarknadsverket. Vidare var regelverket tidigare uppbyggt så att myndigheten inte kunde förelägga ett företag att betala tillbaka den delen av avgifterna som ansågs oskäliga. Energimarknadsverket kunde endast förelägga företaget att ändra sina tariffer. Detta medförde att ett företag genom att överklaga myndighetens beslut kunde fortsätta att ta ut de högre avgifterna i flera år – dvs. till dess beslutet vunnit laga kraft – utan risk för att behöva betala tillbaka några avgifter.

Av de nya bestämmelserna framgår att Energimarknadsverket ska fastställa villkoren för de viktigaste tjänsterna och metoderna för prissättning av tjänsterna innan de införs. Detta ska göras individuellt för samtliga nätföretag. Nätföretagen bestämmer sedan sina avgifter själva. De villkor och metoder som ska fastställas på förhand är

- metoderna för bestämmande av avkastningen av nätföretagets nätverksamhet och för de avgifter som ska tas ut för överföringstjänsten,
- villkoren för nätföretagets överföringstjänst,
- villkoren för nätföretagets anslutningstjänst och metoderna för bestämmande av de avgifter som ska tas ut för anslutningen, samt
- villkoren för de tjänster som omfattas av systemansvar och metoderna för bestämmande av avgifterna för tjänsterna.

Elmarknadsmyndighetens beslut om nättariffer måste hålla sig inom den ram som anges i lagen, t.ex. att tarifferna ska vara skäligen.

Fastställande av metoder för prissättning av elnätstjänster

Beslutet om fastställande av metoder för prissättning meddelas för en tillsynsperiod om fyra år, under vilken tid prissättningen som helhet ska vara skälig.² Detta innebär att ett nätföretag under ett enstaka år kan ta ut en högre avkastning än vad som är skäligt utan att Energimarknadsverket ingriper. Nätföretaget ska dock utgå från att ett eventuellt överskridande av den avkastning som anses vara skälig ska beaktas i prissättningen under periodens övriga år så att

² Den första tillsynsperioden är dock tre år (2005-2007).

prissättningen som helhet under tillsynsperioden är skälig. Nätföretagen har tillgång till ett dataprogram som gör det enkelt att när som helst se hur deras avkastning förhåller sig till den skäliga avkastning som går att beräkna utifrån verkets fastställelsebeslut.

Efter det att tillsynsperioden gått ut meddelar Energimarknadsverket resultatet under tillsynsperioden för varje nätföretag samt fastställer med hur stort belopp den under perioden ackumulerade avkastningen eventuellt över- eller understiger den skäliga avkastningen. Om avkastningen överstiger den skäliga avkastningen förelägger verket företaget att betala tillbaka överdebiteringen till sina kunder genom att sänka priserna på överföringstjänsterna under den nya tillsynsperioden. Om överskottet under tillsynsperioden har överstigit en skälig avkastning med minst fem procent ska nätföretaget dessutom betala ränta på det belopp som återbetalas. Ränta utgår på hela beloppet som ska återbetalas enligt genomsnittsräntan på eget kapital som fastställts genom beslutet. Nätföretaget kan också i form av högre avgifter för överföringstjänsterna under följande tillsynsperiod samla in det belopp som eventuellt understiger en godtagbar intäktsnivå.

I förarbetena till lagen anges att lagförslaget inte syftar till att ändra innehållet i bestämmelserna om prissättningen av elnätstjänsterna eller myndighets- eller rättspraxis vid tillämpningen av dem. Några förändringar i fråga om tillämpningen av bestämmelserna var inte avsedda annat än till den del detta förutsattes av en övergång till ett bättre förutsägbart och långsiktigare förfarande för tillsyn över överföringsavgifterna. Elmarknadsmyndigheten har gett ut riktlinjer för hur bedömningen av en skälig prissättning av elnätstjänsterna ska göras.³ För en närmare beskrivning av dessa riktlinjer hänvisas till avsnitt 3.2.2.

Innan en ny tillsynsperiod börjar ska Energimarknadsverket förbereda ett utkast till ett beslut om fastställande. Samtliga nätföretag har därefter möjlighet att komma in med synpunkter till verket. Ett beslut om fastställande som gäller en ny aktör ska bara gälla till utgången av en pågående tillsynsperiod. Detta för att samma principer som tillämpas på de andra aktörerna ska kunna tillämpas på den nya aktören.

Under tillsynsperioden meddelar Energimarknadsverket enligt huvudregeln inga beslut om nätföretagets prissättning utan myn-

³ Riktlinjer för bedömning av skälig prissättning inom eldistributionsverksamheten 2005-2007 från den 22 juni 2004 samt riktlinjer för bedömning av skälig prissättning inom eldistributionsverksamheten 2008-2011 från den 30 juni 2007.

digheten kalkylerar den faktiska avkastningen på nätverksamheten utifrån de uppgifter företagen lämnar in samt underrättar årligen nätföretagen om storleken på avkastningen. Ett beslut om fastställande kan dock i vissa fall ändras genom att verket meddelar ett nytt beslut. För det första kan detta ske om det är nätföretaget som är föremål för beslutet som tar initiativ till en ändring av beslutet. Verket kan därutöver på eget initiativ ändra ett tidigare meddelat beslut om nätföretaget har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter eller om det skett ändringar i lagstiftningen eller om det annars skett en väsentlig förändring i omständigheterna efter det att beslutet meddelats.

Energimarknadsverket har även meddelat särskilda beslut när det gäller fastställande av metoder för bestämmande av anslutningsavgifter. En närmare redogörelse i denna del lämnas i avsnitt 3.2.4.

Om ett nätföretag överlåter sin verksamhet (eller fusioneras) till ett annat företag fortsätter fastställelsebeslutet att gälla för det nya företaget inklusive de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med det. Det övertagande företaget ansvarar också för eventuella beslut från verket om återbetalningsskyldighet eller rätten att ta ut högre avgifter.

Ett fastställelsebeslut av Energimarknadsverket avseende metoder och villkor för prissättningen kan överklagas till marknadsdomstolen, vars beslut i sin tur kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.⁴ Det krävs inget prövningstillstånd för överklagande till högsta förvaltningsdomstolen. Fastställelsebesluten från december 2004 avgjordes i marknadsdomstolen i december 2006.⁵

⁴ Energimarknadsverkets beslut gäller enligt huvudregeln även om det har överklagats. Myndigheten kan dock besluta annorlunda och domstolarna har rätt att inhibera ett beslut.

⁵ Drygt sjuttio procent av företagen överklagade Energimarknadsverkets beslut.

3.2.2 Riktlinjer för bedömning av skälig prissättning inom eldistributionsnätverksamheten åren 2005–2007 (tillsynsperiod 1) och 2008–2011 (tillsynsperiod 2)

Inledning

Som ovan angetts har Energimarknadsverket gett ut riktlinjer för bedömningen av hur en skälig prissättning av elnätstjänsterna ska bedömas. Riktlinjerna tillämpas på både lokalnäts- och regionnätsföretag. Myndigheten håller för närvarande på med att utarbeta separata riktlinjer för bedömningen av skälig prissättning för stamnätverksamhet. Eftersom riktlinjerna är mycket detaljerade följer nedan endast en sammanfattning av dem.

Nya riktlinjer för perioden 2008–2011 presenterades i juni 2007. Dessa bygger på de tidigare riktlinjerna. En viktig nyhet i riktlinjerna för period två är införandet av en kvalitetsreglering (se särskilt om denna i avsnitt 3.2.3).

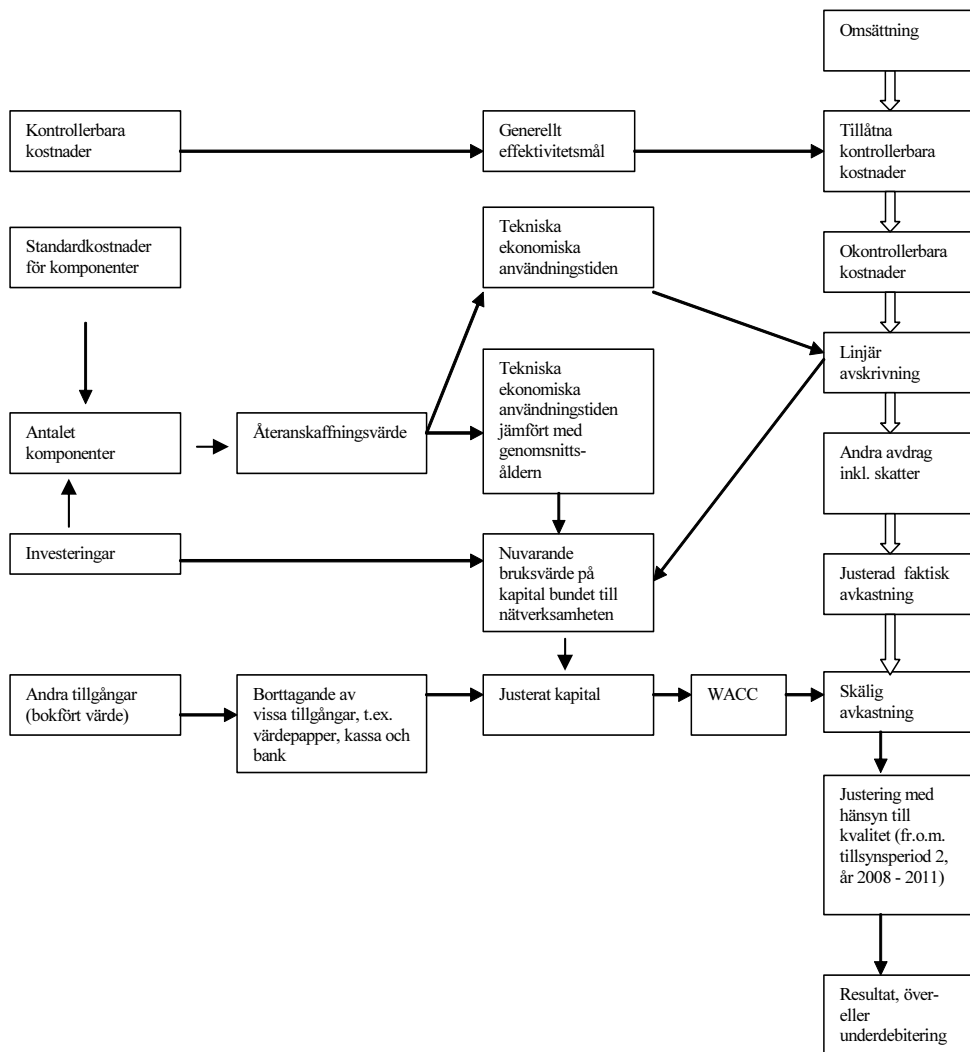
Energimarknadsverket ska minst ett halvår innan en ny tillsynsperiod börjar ge varje nätföretag ett företagsspecifikt fastställelsebeslut som innehåller de metoder som nätföretaget ska tillämpa i sin prissättning under den därpå följande tillsynsperioden. I fastställelsebeslutet kan verket bl.a. bestämma om följande.

- Principer för hur bundet kapital i nätverksamheten ska beräknas,
- tillåten skälig avkastningsprocent på det bundna kapitalet,
- justeringsprinciper för nätverksamhetens resultat- och balansräkning, samt
- effektiviseringsmål för nätverksamheten och principerna för hur effektiviseringsmålet ska tillämpas i prissättningen.

Energimarknadsverkets skälighetsbedömning

Inledning

I detta avsnitt redovisas hur Energimarknadsverkets skälighetsbedömning i praktiken går till. Bilden nedan ger en sammanfattande översikt över förfarandet.



Kapital bundet i nätverksamheten

För att kunna bedöma vad som är en skälig prissättning gör Energimarknadsverket inledningsvis en beräkning av företagens bundna kapital i nätverksamheten. Värdet på detta kapital bestäms separat för varje nätföretag. Med nätverksamhet avses enligt elmarknadslagen att mot vederlag ställa elnät till förfogande för dem som behöver elöverföring och andra nättjänster. Till nätverk-

samhet hör även planering, byggande, underhåll och drift av nät, anslutande av kundernas elanläggningar till nätet, elmätning och andra sådana åtgärder som behövs för elöverföring och som är nödvändiga för elöverföringen och övriga nättjänster.

Elnätet utgör den största enskilda delen av ett nätföretags anläggningstillgångar. Vid beräkning av företagets kapital bundet till nätverksamheten använder Energimarknadsverket inte det bokförda värdet på elnätet eftersom detta värde på grund av dess tidigare skattebindning inte nödvändigtvis avspeglar det faktiska kapitalet. Värdet på elnätet justeras i skälighetskalkylerna så att man i stället för det bokförda värdet använder elnätets s.k. nuvarande bruksvärde.

Det första året i tillsynsperiod 1, dvs. 2005, beräknade Energimarknadsverket det nuvarande bruksvärdet genom att utgå från elnätets s.k. återanskaffningsvärde, då detta värde är lika med den kostnad det skulle krävas för att bygga ett motsvarande nytt nät med nuvarande kostnadsnivå. Det nuvarande bruksvärdet för nätet 2005 beräknades som återanskaffningsvärdet minus avskrivningar motsvarande den tekniska ekonomiska användningstiden för nätkomponenterna och komponenternas livslängd.⁶ Under de resterande åren i tillsynsperioden, dvs. 2006 och 2007, kommer det nuvarande bruksvärdet på elnätet att beräknas utifrån elnätets bruksvärde föregående år, justerat med ett vägt årligt kostnadsindex, kalkylmässiga avskrivningar samt de investeringar som gjorts i elnätet under föregående år.⁷ Utgångspunkten för beräkningen av elnätets nuvarande bruksvärde under den andra tillsynsperioden kommer att vara 2008 års penningvärde. Därefter kommer under perioden göras en årlig indexering.

Energimarknadsverket gör ingen prövning av om gjorda investeringar kan anses vara nödvändiga, dvs. om ett företag har överinvesterat eller inte. Ett för högt kapitalvärde på grund av stora nyinvesteringar skulle kunna tyda på dålig effektivitet i ett företag. Kapitalkostnad ingår dock inte för närvarande som en parameter i den finska effektivitetsmodellen, men det förs diskussioner om att på sikt komplettera modellen med sådana uppgifter.

Inför den första tillsynsperioden meddelade nätföretagen Energimarknadsverket vilka komponenter de förfogade över i elnätet

⁶ Om ett nätföretag inte lämnade in alla uppgifter om genomsnittsåldern på en komponent som används i nätet satte Energimarknadsverket återanskaffningsvärdet till femtio procent av värdet på en jämförbar komponent.

⁷ Från och med period två kommer Energimarknadsverket endast att räkna upp återanskaffningsvärdet i samband med en ny tillsynsperiod.

(ett krav var dock att de faktiskt användes) samt användningstid och genomsnittsåldern på dem.⁸ Verket beräknade därefter med hjälp av standardkostnader återanskaffningsvärdet och det aktuella bruksvärdet på elnätet. Ett enskilt företag kunde begära att verket i stället för standardkostnader använde företagsspecifika kostnader på grund av regionala faktorer. Med sådana företagsspecifika kostnader avsågs extra kostnader för konstruktioner orsakade av mycket exceptionella förhållanden, t.ex. ställverkskonstruktioner i centrala delar av storstäder.

När det gäller andra tillgångar än elnät och finansieringstillgångar justerar Energimarknadsverket i regel inte de bokförda värdena då dessa poster i praktiken sällan blir betydelsefulla för nätverksamheten som helhet. Finansieringstillgångar, t.ex. värdepapper, kassa och bank, tas också delvis bort från det bokförda värdet. Anledningen till detta är att om dessa tillgångar skulle inkluderas i det bundna kapitalet skulle placeringsrisken i praktiken överföras från företaget till kunderna.⁹

Beräkning av skälig avkastning

Den finska riskdagens ekonomiutskott har i sitt betänkande över propositionen till elmarknadslag ansett att de avgifter nätföretaget tar emot ska motsvara kostnaderna för underhåll av nätet. Därtill har nätföretaget rätt att förvänta sig att inkomstbildningen täcker utvecklandet av nätet. Efter avdrag för obligatoriska kostnader för bruk, underhåll och utveckling ska inkomstbildningen ge nätföretaget en skälig avkastning på det bundna kapitalet. Utskottet har utgått från att man vid bedömningen av skälig prissättning ska ta hänsyn till låg investeringsrisk, låga finansieringskostnader och lång användningstid för utrustningen.

Energimarknadsverket har valt modellen med vägt medelvärde av kostnaden för kapital (Weighted Average Cost of Capital, WACC) för att kunna bedöma skälig avkastning på nätverksamheten.¹⁰ Energimarknadsverket har tillämpat WACC-modellen vid

⁸ Med genomsnittsålder avses det med återanskaffningsvärdena vägda medelvärdet av ålderssuppgifterna för komponenterna i komponentgruppen.

⁹ Enligt marknadsdomstolens domar den 21 december 2006 i mål nr 286-344/2006 kan från tillgångarna finansiella tillgångar räknas bort med maximalt fem procent av omsättningen.

¹⁰ WACC-modellen anger medelvärdet av kostnaden för det kapital företaget använder vägt med relativa värden av eget och främmande kapital. Tillvägagångssättet förutsätter beräkning av kostnaderna för eget och främmande kapital. När man använder WACC-modellen bestäms den skäliga kostnaden för eget och främmande kapital separat.

bedömningen av skälig prissättning inom nätverksamheten sedan 1999 och högsta förvaltningsdomstolen har med sina beslut bekräftat att bedömningsmetoden överensstämmer med den finska elmarknadslagen.

Efter att ha använt WACC-modellen på det framräknade kapitalet jämförs detta belopp med den faktiska avkastning företaget haft efter vissa justeringar gjorda av Energimarknadsverket, se nedan.

Justering av resultaträkning och beräkning av faktisk avkastning

En av målsättningarna vid arbetet med ändringarna i den finska elmarknadslagen var att effektivisera branschens verksamhet. Av Energimarknadsmyndighetens riktlinjer framgår att ett nätföretags kostnader inte med automatik bör godkännas utan de faktiska kostnaderna bör jämföras med kostnadsnivån för en effektiv verksamhet. Verket ingriper om höga kostnader beror på ineffektivitet i ett företag.

För att kunna undersöka företagens effektivitet har Energimarknadsverket utarbetat en DEA-modell (Data Envelopment Analysis) och en SFA-modell (Stochastic Frontier Analysis). Verket har inte ställt upp några företagsspecifika effektiviseringsmål inför den första tillsynsperioden utan detta kommer att ske först från och med den period som inleds 2008. Däremot har verket för den första tillsynsperioden satt ett allmänt effektiviseringsmål som gäller för samtliga nätföretag.

Vid beräkning av effektiviseringsmål utgår Energimarknadsverket från s.k. kontrollerbara kostnader, dvs. kostnader som nätföretaget på ett eller annat sätt kan påverka. Som exempel på icke kontrollerbara kostnader kan nämnas avgifter till överliggande nät. Under den första tillsynsperioden tas inte heller kostnader för ersättning till kunder som blivit utan el med i beräkningen.

I skälighetsberäkningarna justeras kostnaderna för nätverksamheten enligt de allmänna effektiviseringsmålen. De faktiska operativa kostnaderna i nätverksamheten som nätföretaget kan kontrollera ersätts med kontrollerbara operativa kostnader.¹¹

¹¹ Med kontrollerbara operativa kostnader avses summan av följande poster i resultaträkningen; material, förnödenheter och energiinköp, ökning eller minskning av lager, personalkostnader, hyror (utom näthyror), övriga köpta tjänster samt övriga kostnader minskade med tillverkning för eget bruk.

Årliga beräkningar av Energimarknadsverket

Under tillsynsperioden beräknar Energimarknadsverket årligen den faktiska och den skäliga avkastningen inom nätverksamheten utifrån bl.a. föregående års bokslutsuppgifter och uppgifter om eventuella nyinvesteringar m.m. Syftet med denna beräkning är att informera företagen om hur de ligger till i jämförelse med fastställelsebesluten och för att undvika att missförstånd har skett mellan myndigheten och företagen.

Beräkningarna och meddelandena till nätföretagen är inga förvaltningsbeslut. De kan således inte överklagas av berörda nätföretag och de innehåller inga förpliktelser mot företagen. Beräkningarna är en del av beredningen av det tillsynsbeslut som meddelas efter tillsynsperiodens utgång. Om ett nätföretag underlåter att kommentera den årliga beräkningen hindrar detta inte företaget från att motsätta sig beräkningen längre fram i samband med att det slutgiltiga tillsynsbeslutet meddelas.

Beslut som meddelas efter det att tillsynsperioden avslutats

Efter det att den första tillsynsperioden avslutats ska Energimarknadsverket ge varje nätföretag ett separat tillsynsbeslut där man fastställer den under tillsynsperioden ackumulerade avkastningen samt med hur stort belopp avkastningen överstigit eller understigit den avkastning som verket anser vara skälig. Tillsynsbeslutet för den första tillsynsperioden ska meddelas senast den 31 oktober 2008. Den avkastningsnivå som anses skälig bestäms enligt de principer och metoder som fastställdes i beslutet innan tillsynsperioden började.

3.2.3 Kvalitetsreglering

Under den första tillsynsperioden gjordes inga justeringar av nätföretagens intäkter på grund av bristande kvalitet. En kvalitetsreglering kommer dock att införas på lokal- och regionnät för den andra tillsynsperioden (2008–2011). Kvalitetsregleringen kommer inledningsvis endast att ta hänsyn till elavbrott. Dessa rapporteras in av företagen till Energimarknadsverket. Avbrotten kommer att värderas i euro och ta hänsyn till bl.a. om avbrotten var planerade eller inte. Någon skillnad i värde beroende på typ av kund eller när

på dygnet avbrottet sker kommer inte att göras. Kostnaden för avbrott är densamma för samtliga nätföretag.

Inför den andra perioden kommer Energimarknadsverket att individuellt för varje nätföretag beräkna de genomsnittliga avbrotten under de senaste fyra åren.¹² Denna beräkning kommer därefter årligen under perioden att jämföras med det verkliga utfallet. Någon hänsyn kommer inte att tas till svåra väderförhållanden som t.ex. stormar. Jämförelsen kommer att mynna ut i att nätföretaget kan ta ut högre eller lägre avgifter beroende på om kvaliteten varit bättre eller sämre än genomsnittet. Justeringen kommer att påverka nätföretagets vinst. Ett tak och ett golv har lagts in innebärande att den årliga avkastningen maximalt kan höjas eller sänkas med tio procent.

3.2.4 Fastställande av metoder för anslutningsavgifter

Inledning

Energimarknadsverket fastställde i början av 2005 metoder för bestämmande av anslutningsavgifter för samtliga elnätsföretag.¹³ Till besluten finns en gemensam bilaga bifogad. I besluten beskrivs olika principer som nätföretagen ska iaktta när de bestämmer sina anslutningsavgifter. Utformningen av avgifterna bestämmer företagen själva.

Av besluten framgår att nätföretagen ska utarbeta skriftliga principer för sin prissättning av anslutningar av låg-, mellan- och högspänningsnät.¹⁴ De principer som ska tillämpas i lågspänningsnät är bl.a. zonprissättning och områdesprissättning. Prissättningen i lågspänningsnät baseras i regel på anslutningens byggkostnader och kapacitetsreservering i existerande nät. I områden med existerande lågspänningsnät används i första hand zonprissättning. När det gäller mellan- och högspänningsnät tillämpas prissättningsprinciper baserade på kapacitetsreservering samt bygg- och anslutningskostnader.

¹² Beräkningen kommer att ske under åren 2005–2008, vilket innebär att beräkningen först kommer att vara klar ett år in i den andra tillsynsperioden.

¹³ Se t.ex. Energimarknadsverkets beslut dem 25 februari 2005 avseende Ekenäs stad/Ekenäs Energi, Dnr 14/425/2005.

¹⁴ Med lågspänningsnät avses nät där spänningsnivån är 0,4 kV. Med mellanspänningsnät avses elnät vars spänningsnivå är 10 kV eller 20 kV och med högspänningsnivå elnät på 110 kV, exklusive Fingrid Abp:s stamnät.

Principer för prissättning av anslutning till lågspänningsnät

Zonprissättning

Zonprissättning innebär att de som ansluter sig till lågspänningsnät delas in i olika priszoner på basis av det geografiska läget. Antalet zoner begränsas inte genom Energimarknadsverkets beslut utan företagen kan bestämma antalet zoner och deras omfattning utgående från sina egna utgångspunkter och verksamhetsmiljö. Den enda begränsning som Energimarknadsverket sätter på zonprissättningen berör zonernas omfattning. Inom existerande transformatorområde eller elnät ska alla anslutningskunder omfattas av zonprissättning om det är möjligt med hänsyn till bolagets tekniska specialvillkor att ansluta dem till det existerande elnätet eller transformatorområdet.

Områdesprissättning

Med områdesprissättning avses bestämning av anslutningspriset för kunder på ett visst i förväg avgränsat område utanför området som tillämpas vid zonprissättning. Områdesprissättning kan bestämmas gälla ett eller flera transformatorområden. Områdespriset beräknas så att byggkostnaderna för uppskattade anslutningar inom det begränsade område som är föremål för prissättning samt kalkylmässiga kostnaderna för kapacitetsreservering i existerande nät (kapacitetsreserveringsavgift) divideras med antalet potentiella anslutningskunder. Vid uppskattning av byggkostnader på området ska företagets egen jämförelseprislista för prissättning av olika nätkomponenter användas. Med kapacitetsreservering avses den del av överföringskapaciteten i det existerande nätet som i samband med att kunden ansluts till elnätet reserveras för denne.

Med potentiella anslutningskunder avses sådana kunder eller elförbrukningsställen som inom en rimlig tid kan förväntas ansluta sig till elnätet. Utgångspunkten för denna bedömning kan t.ex. var planerade utbyggnader. I praktiken tar ett elnätsföretag en finansieringsrisk när den ansluter en kund genom att ta hänsyn till potentiella kunder. Företaget kan därför sätta en s.k. byggtröskel. Med byggtröskel avses ett sådant antal faktiska anslutningskunder jämfört med antalet potentiella kunder som möjliggör igångsättning av anslutningsbyggandet till beräknat områdespris. Byggtröskeln kan sättas så att nätbolaget får tillbaka kostnaderna för anslutningarna

inom en på förhand uppskattad tidsperiod (t.ex. 10 år). Beräkningen av byggtröskeln påverkas av de grunder som används vid bestämningen av potentiella kunder. Ju vagare bestämning av potentiella kunder är desto högre blir byggtröskeln. Företagen kan själva bestämma byggtröskeln men den får maximalt var 60 procent. Grunderna för hur bedömningen av potentiella kunder görs och vilken byggtröskel som används ska finnas angivna i företagets prissättningsprinciper.

Ett nätföretag kan också välja att tillämpa s.k. efteranslutningsklausuler som innebär att en kund kan få tillbaka en del av anslutningsavgiften allteftersom nya kunder ansluter sig till den nät-del som finansierats av gamla kunder.

Principer för prissättning av anslutning i mellan- och högspänningsnät

I mellan- och högspänningsnätet baseras anslutningsavgiften på de anslutnings- och byggkostnader och andra eventuella direkta kostnader för anslutningen till nätet samt kostnaderna för kapacitetsreservering.

3.3 Norge

3.3.1 Inledning

Energisektorn i Norge regleras i första hand genom energiloven.¹⁵ Lagen är allmänt hållen men kompletteras av föreskrifter från Olje- og energidepartementet.¹⁶ Syftet med energiloven är enligt lagens inledande paragrafer att säkra att produktion, överföring, fördelning och bruk av energi sker på ett för samhället rationellt sätt och att det därvid tas hänsyn till såväl allmänna som privata intressen.

För att bygga eller driva en anläggning för el med spänning över 1 kV krävs tillstånd. Det finns två olika typer av tillstånd, anläggningskoncession och områdeskoncession. Anläggningskoncession ges för en bestämd anläggning, t.ex. en kraftledning mellan två transformatorstationer. Norge är indelat i olika koncessionsområden. För dessa områden har Norges vassdrags- och energidiktorat (NVE)

¹⁵ Lov om produksjon, omformning, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (1990-06-29 nr 50).

¹⁶ Forskrift om produksjon, omformning, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (1990-12-07 nr 959).

meddelat koncession till ett närföretag per område. Ett nätföretag som har områdeskoncession är enligt huvudregeln skyldigt att leverera el inom det område som koncessionen avser.

Av energiloven framgår att Olje- och energidepartementet får föreskriva närmare bestämmelser om bl.a. avgifter för elföretagens tjänster. Enligt departementets föreskrifter ska NVE fastställa årliga intäktsramar för nätföretagen. Intäkterna ska över tiden täcka drifts- och avskrivningskostnaderna samt ge en rimlig avkastning på investerat kapital. Avkastningen får inte vara orimligt hög. Som utgångspunkt gäller att ramarna ska hållas men de kan komma att förändras i takt med inflation och eventuella effektivitetskrav. För att säkerställa att leveranskvaliteten upprätthålls ska NVE även fastställa en nedre gräns för avkastningen. Av föreskrifterna framgår vidare att huvudprinciperna för beräkningen av intäktsramarna ska revideras åtminstone vart femte år. Detaljerade bestämmelser om hur intäktsramarna ska beräknas finns i föreskrifter meddelade av NVE (se avsnitt 3.3.2).¹⁷ Tarifferna bestäms efter att intäktsramarna utformats, dvs. innan de träder i kraft.

Nätföretagen bestämmer i huvudsak själva hur de vill utforma sina tariffer. I NVE:s föreskrifter finns dock vissa begränsningar, t.ex. att tarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande samt att tarifferna i största möjliga mån ska ge incitament till ett effektivt nyttjande av näten. Det senare har lett till att nätföretagen har utformat sina nättariffer så att tariffens fasta del inte är alltför hög i förhållande till den rörliga delen. Nätföretagen är skyldiga att i rimlig tid innan tarifferna ändras informera sina kunder och andra nätföretag om de nya avgifterna.

NVE är ansvarig myndighet för bl.a. tillsynen över nättariffer. Vid NVE arbetar ca 400 personer, varav drygt 20 med regleringen och tillsynen över elöverföringen. I Norge finns ca 150 nätföretag.

Nätföretagen kan klaga på NVE:s beslut om fastställande av intäktsramar till Olje- och energidepartementet.¹⁸ Ett överklagande ställs, i enlighet med bestämmelserna i den norska förvaltningslagen, till NVE och myndigheten har därvid möjlighet att ompröva sitt beslut i enlighet med yrkandena i överklagandet. Under en överklagandeprocess pågår gäller NVE:s beslut om inte annat anges. Om NVE inte finner skäl att ompröva sitt beslut skickar myndigheten överklagandet tillsammans med ett yttrande till Olje-

¹⁷ Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (1999-03-11 nr 302).

¹⁸ Ungefär hälften av nätföretagen brukar överklaga NVE:s beslut om intäktsramar.

och energidepartementet, vars beslut inte kan överklagas. En prövning i Olje- och energidepartementet kan ta flera år.

NVE:s beslut kan således inte överklagas till domstol. Det har dock vid ett fåtal tillfällen inträffat att en part inlett en civilrättslig process mot staten på den grunden att Olje- och energidepartementets beslut inte har ansetts vara i överensstämmelse med gällande lagar och föreskrifter.

3.3.2 Fastställande av intäktsramar

Inledning

NVE fastställer årligen en intäktsram för varje elnätsföretag. NVE informerar företagen i början av december varje år om hur de avser att beräkna de olika företagens intäktsramar. Företagen har därefter drygt en månad på sig att yttra sig över NVE:s förslag. I slutet av januari fastställer NVE genom ett beslut företagens intäktsramar.

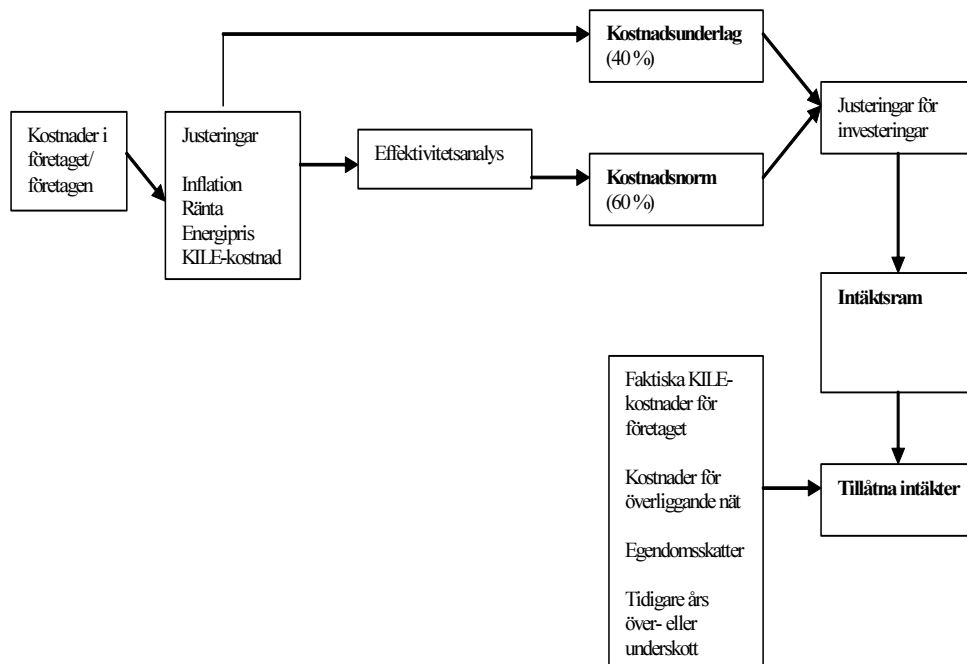
Den senaste regleringen (från 2007) har fått ett ökat inslag av normerade kostnader. Normering innebär i detta sammanhang att intäkterna inte kopplas till det enskilda företagens kostnader utan i stället till ett genomsnitt av branschens kostnader. Tanken är att detta ska leda till att företagen effektiviserar sin verksamhet. NVE har valt att normera intäkterna i form av en kostnadsnorm (se nedan).

Förfarandet vid fastställande av intäktsramar för lokal- och regionnätsföretag sker i princip på samma sätt även om parametrarna i NVE:s effektivitetsanalys är olika beroende på det är ett lokal- eller regionnätsföretag. Även vid fastställande av intäktsram för stamnätsföretag utgår NVE i huvudsak från den skiss som visas nedan. Jämförelsemetoderna skiljer sig dock från den som sker vid lokal- och regionnätsföretagen och någon justering på grund av den s.k. KILE-regleringen sker inte heller.¹⁹

Intäktsramarna baseras dels på historiska kostnader för det specifika företaget (till 40 procent), dels på den av NVE beräknade kostnadsnormen (till 60 procent).²⁰ Nedan finns en förenklad skiss av hur intäktsramen beräknas. Därefter kommer en mer utförlig beskrivning av hur beräkningen görs att redovisas.

¹⁹ KILE är en förkortning av kvalitetsjustering av inntektsrammer ved icke-levert energi.

²⁰ Under en övergångsperiod på två år kommer dock kostnadsunderlaget och kostnadsnormen att fördelas med femtio procent vardera vid fastställande av intäktsramen.



Kostnadsunderlag

Inledning

Kostnadsunderlaget bestäms mot bakgrund av företagets kostnader från senaste tillgängliga räkenskapsrapporter, dvs. två år tillbaka i tiden. Utgångspunkten är företagets kostnader för

1. drift- och underhåll,
2. kapital, och
3. nätförluster.

Därtill läggs en kostnad på grund av den s.k. KILE-regleringen.

Drifts- och underhållskostnader

I denna post ingår t.ex. kostnader för lön och personal, mätning samt andra kostnader för att driva nätverksamheten. I posten ingår även den ersättning nätföretaget erlagt till sina kunder på grund av

längre elavbrott. Sådan skyldighet föreligger vid avbrott längre än 12 timmar. Beloppet justeras med hjälp av konsumentprisindex för att motsvara kostnaderna för aktuellt år.

Kapitalkostnader

I denna post ingår avskrivningar – normalt linjära avskrivningar på 25-40 år beroende på typ av nätanläggning – och avkastning på bokfört kapital. Det bokförda värdet är beräknat per den 31 december två år tillbaka med ett tillägg om en procent. För att få fram en godtagbar avkastning multipliceras det s.k. avkastningsunderlaget med en referensränta (dvs. motsvarande en WACC). Räntan utgår från den femåriga statsobligationsräntan med vissa tillägg.

Kostnader för nätförluster

Kostnaderna baseras på faktiska uppgifter om nätförluster (MWh) som företagen rapporterat in. Själva nätförlusterna baseras på uppgifter två år tillbaka i tiden medan referenspriset på energin baseras på det kommande årets priser (det månatliga områdespriset hos Nord Pool AS med ett påslag om 11 kr/MWh). Detta innebär att det blir nödvändigt att justera intäktsramen vid årets slut då man inte i förväg, dvs. i januari, kan känna till det kommande årets elpriser.

Kundernas kostnader vid avbrott - KILE

Företagets kostnadsunderlag justeras också på grund av den s.k. KILE-regleringen. Denna reglering kan närmast liknas vid ett ekonomiskt straff när det uppstår ett avbrott i eldistributionen (längre än 3 minuter). Antalet kWh som avbrottet har pågått multipliceras med en s.k. KILE-faktor som är beroende på vilken av sex olika kundgrupper det är som har drabbats samt om kunderna meddelats om avbrottet i förväg eller inte. Det är alltså inte fråga om en kompensationsreglering till kunderna (se dock nedan om det frivilliga undantaget för större kunder).

Vid årets slut justeras den fastställda intäktsramen med det KILE-belopp företaget haft under året. Detta belopp kommer

sedan att två år senare ingår i posten ”kostnader i företaget”. Eftersom intäktsramen endast utgår från fyrtio procent av det enskilda företagens kostnader så innebär detta att ett företag som har ett lägre KILE-belopp än genomsnittsföretaget kommer att ”belönas” genom att kunna öka sina intäkter. KILE-faktorerna justeras årligen med konsumentprisindex.

Nätföretagen kan sluta individuella avtal med större kunder om direkt ersättning vid elavbrott.²¹ Om företaget ersätter dessa kunder för de kostnader de haft i samband med ett elavbrott faller dessa kunder/avbrott ifrån den normala KILE-regleringen. Dessa nätföretag drabbas ju direkt av sänkta intäkter på grund av utbetald ersättning till kunderna.

Kostnadsnorm

Vid beräkningen av kostnadsnormen utgår man i princip från samma kostnadsposter som vid beräkningen av kostnadsunderlaget men uppgifterna är sammanställda från samtliga elnätsföretag. NVE gör en effektivitetsanalys där de olika företagens yttre objektiva omständigheter inverkar på den slutliga normen för det enskilda företaget.²² Som angetts ovan är syftet med att delar av intäktsramen baseras på en kostnadsnorm – med uppgifter sammanställda från samtliga nätföretag – att få det enskilda företaget att drivas mer effektivt.

Tillägg för investeringar

Efter att ett kostnadsunderlag och en kostnadsnorm beräknats görs en justering med hänsyn till de investeringar företaget har gjort de senaste två åren. Justeringen görs på så sätt att kostnaden för investeringarna multipliceras med en procentsats som baseras på referensräntan.

²¹ Kunder som har en årlig förbrukning av el större än 400 000 kWh.

²² Det är frågan om t.ex. geografiska skillnader och skillnader i klimat samt antalet kunder och levererad energi.

Slutsammanställning

Efter årets slut kontrolleras om företaget intäkter har över- eller understigit den fastställda intäktsramen. Som angetts ovan tas där- efter hänsyn till den faktiska KILE-kostnaden under året. Dess- utom justeras resultatet med kostnader för överliggande nät, egen- domsskatt och eventuella justeringar på grund av tidigare års över- eller underskott.

Målsättningen när det gäller storleken av nättarifferna är att dessa inte ska variera allt för mycket upp och ned under en kortare period. Detta innebär att NVE kan tolerera att en eventuell under- eller överdebitering justeras över flera år för att på så sätt få till stånd en jämnare avgiftsnivå. NVE kan dock kräva att ett företag inkommer med en handlingsplan om hur och under vilken tids- period en återbetalning ska ske och i förlängningen kan myndig- heten även förelägga ett företag att sänka sina avgifter.

3.3.3 Särskilt om anslutningsavgifter

Ett nätföretag har rätt – men ingen skyldighet – att ta ut en anslut- ningsavgift (anleggsbidrag) för att täcka sina kostnader för bl.a. nyanslutningar. Avgiften ska enligt huvudregeln täcka företagets kostnader för anslutningen. Ett nätföretag kan fördela avgiften mellan de kunder som initialt blir anknutna med förväntade fram- tida kunder. Fördelningen kan ske genom att de första kunderna får tillbaka delar av anslutningsavgiften allteftersom nya kunder ansluts eller genom att nätföretaget fördelar avgifterna på ursprungliga och förväntade kunder.

Nätföretagen har stor frihet hur de vill utforma sina anlutning- savgifter. Ett företag kan t.ex. ansluta nya kunder utan ersättning och i stället få in intäkter genom högre överföringsavgifter. En an- nan tänkbar modell är att ett avdrag görs från de faktiska kostna- derna vid anslutning, t.ex. 30 000 kr, som gör att småhusägare i tät- bebyggt område sällan behöver betala några anslutningsavgifter. Alla modeller förutsätter naturligtvis att avgifterna är objektiva och icke-diskriminerande.

3.4 Danmark

3.4.1 Inledning

Energistyrelsen utgör den viktigaste parten i den danska energistyrningen. Myndigheten är underställd Transport- och energiministeriet och ansvarar för att bl.a. elforsyningsloven upprätthålls.

Tillsynsmyndighet i egentlig mening är dock Energitilsynet. Denna myndighet har ett kansli med anknytning till Energistyrelsen och Konkurrencestyrelsen. Energistyrelsen har i huvudsak ansvar för de tekniska frågorna och Energitilsynet för de ekonomiska frågorna. Energitilsynet har befogenhet att avgöra ärenden om priser och förhållanden på bl.a. elområdet. Myndigheten kan gripa in mot orimlig prissättning och olämplig energianvändning antingen på eget initiativ eller efter en anmälan. I Danmark finns drygt 130 nätföretag.

3.4.2 Elforsyningslagen

I lagens portalparagraf anges att syftet med lagen är att säkra att landets elförsörjning organiseras och genomförs i överensstämmelse med hänsynen till försörjningssäkerhet, samhällsekonomi, miljö och kundskydd. Lagen ska inom denna målsättning bl.a. säkra kundernas tillgång till billig el.

Nätverksamhet får endast utövas efter tillstånd från Transport- och energiministeriet. Tillstånd kan beviljas om sökanden uppfyller vissa i lagen uppställda krav, t.ex. krav på teknisk och ekonomisk kapacitet.

Ett nätföretag är bl.a. skyldigt att säkra en tillräcklig och effektiv överföring av el samt upprätthålla den tekniska kvaliteten i nätet. Ett nätföretag är vidare skyldigt att mot betalning ansluta leverantörer och köpare av el till elnätet samt överföra el.

Avgifterna för att utnyttja nätföretagens tjänster ska fastställas med hänsyn till verksamhetens nödvändiga omkostnader för inköp av el, löner, administration, drift och underhåll, avskrivningar samt avkastning på kapitalet. Med nödvändiga omkostnader menas kostnader som utifrån driftsekonomiska överväganden behövs för att upprätthålla en effektiv drift.

De avgifter nätföretagen tar ut från sina kunder ska ske efter rimliga, objektiva och icke diskriminerande kriterier i förhållande

till vilka omkostnader den enskilda kundkategorin ger anledning till.

Energitilsynet ska fastställa årliga intäktsramar för samtliga nätföretag med hänsyn tagen till det enskilda företagens effektiviseringspotential. Transport- och energiministeriet har meddelat närmare föreskrifter om hur intäktsramarna ska beräknas.²³ Därutöver har Energitilsynet gett ut en vägledning som mer i detalj anger hur intäktsramarna ska fastställas samt en modell till benchmarking av nätföretagen.²⁴

Energitilsynets beslut kan överklagas av nätföretagen till Energiklagenævnet.²⁵ Energiklagenævnets beslut kan därefter överklagas till två domstolsinstanser. Därutöver finns en särskild nämnd, ankarnævnet, som behandlar civilrättsliga klagomål och tvister mellan kunder och nätföretag när det gäller köp och leverans av el. Nämnden prövar dock inte generella frågor som intäktsramar m.m. Nämndens avgöranden är inte bindande och parterna kan därför gå vidare till domstol med tvisten.

3.4.3 Fastställande av intäktstak och avkastningstak samt modell för benchmarking av nätföretagen

Fastställande av intäktstak och avkastningstak

Danmark har sedan ett par år tillbaka arbetat med att ta fram en ny regleringsmodell för tillsynen av nätföretagens intäkter. Detta sker genom fastställande av en intäktsram som innehåller två tak, intäktstak och avkastningstak.

Vid fastställandet av intäktstaket har Energitilsynet utgått från nätföretagens intäkter per den 1 januari 2004. Därefter har taket höjts i takt med prisutvecklingen. Intäktstaket kan även höjas när nätföretagen gör vissa nyinvesteringar. Energitilsynet skiljer mellan ordinära investeringar, s.k. reinvesteringar, och s.k. nödvändiga nyinvesteringar. Ordinära investeringar medför inte en höjning av intäktstaket. Detta gör dock de ”nödvändiga nyinvesteringarna” som t.ex. kan vara kabelläggning som utförs med hänsyn till försörjningssäkerheten eller till andra samhällsintressen. Dessa inve-

²³ Bekendtgørelse om intægtrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af elforsyningsloven (nr 1520 af 23/12/2004).

²⁴ Vejledning om intægtrammer for netvirksomheder og regionaltransmissionsvirksomheder omfattet af elforsyningslagen (november 2006) samt Model til benchmarking af elnetselskaber (från den 18 december 2006).

²⁵ Energitilsynet behandlar inte civilrättsliga tvister.

steringar anmäls till Energitilsynet som i regel godkänner kostnaderna. Slutligen kan även väsentligt ökade kostnader på grund av krav från t.ex. myndigheter medföra att intäktsramen får höjas.

Intäktstaket uttrycker den tillåtna genomsnittliga intäkt per levererad kWh ett nätföretag får ha. Något fast belopp fastställs således inte, vilket innebär att företagen har möjlighet att öka sina intäkter om det ansluts nya kunder eller om befintliga kunder ökar sin förbrukning av el. Efter årets slut jämförs nätföretagens genomsnittliga intäkter per levererad kWh med intäktstaket. Om det då föreligger en differens är företagen skyldiga att ge in ett förslag till Energitilsynet om hur differensen ska justeras innan utgången av nästa räkenskapsår. Om en sådan justering inte sker utgår en straffränta.

Verksamheten får ge ett överskott till ägarna. Det finns dock ett avkastningstak som inte får överstigas. Avkastningstaket innebär att Energitilsynet sätter ned verksamhetens regleringspris, dvs. priset per levererad kWh, om verksamheten uppnår en alltför hög avkastning. Nedsättningen kan dock högst vara två procent per år.

Modell för benchmarking av nätföretagen

Energitilsynet gör årligen en kontroll av nätföretagens effektivitet genom benchmarking. Från och med 2007 kommer denna kontroll även att omfatta kvaliteten på överföringen av elen. Kontrollen kommer med början räkenskapsåret 2009 att mynna ut i individuella effektiviseringskrav för nätföretagen.

Vid kontrollen av nätföretagens ekonomiska effektivitet använder Energitilsynet en modell som kallas för nätvolymmetoden. Metoden innebär att företagen rapporterar in komponenterna i elnätet, t.ex. längden på nätet (fördelad på luft och kabel), antalet transformatorstationer, antalet kunder m.m. Företagen fördelar därefter sina kostnader på de olika komponenterna. De olika företagens uppgifter jämförs därefter med varandra. Om ett företag har dålig effektivitet kan detta komma att påverka intäktstakets storlek.

När det gäller kontrollen av leveranskvaliteten registreras samtliga avbrott som överstiger en minut. Spänningskvalitet kontrolleras däremot inte. Energitilsynet tar hänsyn till diverse omständigheter vid sin kontroll av leveranskvaliteten, t.ex. antalet avbrott, avbrottets längd och om kunderna meddelats i förväg om avbrotten. Man tar dock inte någon hänsyn till olika kundgrupper eller

när avbrotten har inträffat på dygnet. Bristande leverans kvalitet kan få inverkan på intäktsstaket både om en enskild kund eller kundgrupp har drabbats särskilt hårt under året och om den genomsnittliga leverans kvaliteten inom hela nätområde har varit sämre än en angiven nivå.

3.4.4 Anslutningsavgifter

Nätföretagen i Danmark har själva skapat en schablonmodell eller en vägledning för vad kostnaderna vid en anslutning ska uppgå till. Schablonen gäller anslutningar upp till en viss säkringsstorlek (ampere) och är uppdelad i flera olika nivåer beroende på t.ex. om det är fråga om anslutning till fritidshus eller hus i tätbebyggt område. De olika avgifterna i schablonen diskuteras regelbundet mellan nätföretagen och Energitilsynet. Om Energitilsynet inte har några synpunkter på nivåerna så godtas schablonen informellt av myndigheten. Därmed föreligger inga tvister mellan nätföretagen och Energitilsynet i denna del. Däremot är nätföretagen och Energitilsynet inte överens när det gäller kostnader för anslutningar av större kunder, t.ex. vindkraftverk.

Nätföretagen har bokfört intäkter från anslutning av nya kunder på olika sätt. Vissa företag har bokfört intäkterna från anslutningarna det året de kommit företagen tillgodo medan andra företag periodiserat intäkterna så att de tidsmässigt motsvarar avskrivningstiden på investeringen. Energitilsynet har inte haft några synpunkter på denna skillnad så länge det klart framgår av årsrapporten vilken modell som används.

4 Införandet av en förhandsprövning

4.1 Bakgrund till införandet av en förhandsprövning

De villkor som gäller för bedrivande av nätverksamhet, inklusive tariffsättning, koncessioner m.m., regleras i ellagen (1997:857). Genom Sveriges medlemskap i EU har elmarknadsfrågor i större utsträckning kommit att påverkas av beslut som fattas på EU-nivå. En grundläggande uppgift inom EU är att skapa en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. En viktig del i detta arbete består i att införa gemensamma regler för de områden där EU verkar. Ett av dessa områden är elmarknaden.

Den 26 juni 2003 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden av el och om upphörande av direktiv 96/92/EG. Det övergripande målet med det nya elmarknadsdirektivet är att skapa en fungerande inre marknad för el där konkurrens råder på lika villkor. Direktivet innehåller ett omfattande och detaljerat regelverk som syftar till att bidra till att detta mål uppnås.

Viktiga delar av elmarknadsdirektivet gäller tredje parts tillträde till nätet på icke-diskriminerande och transparenta villkor samt kundernas tillgång till el av en bestämd kvalitet till priser som är rimliga. Dessa frågor behandlas i artiklarna 20–23 i direktivet. I artikel 20.1 slås fast att medlemsstaterna ska se till att tarifferna, eller åtminstone metoderna för att fastställa tarifferna, för tredje parts tillträde till nätet är godkända och offentliggjorda innan de träder i kraft. I artikel 23.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska utse ett eller flera behöriga organ som ska fungera som tillsynsmyndigheter. Dessa tillsynsmyndigheter ska ansvara för att säkerställa icke-diskriminering, effektiv konkurrens och att marknaden fungerar effektivt. Vidare anges i artikel 23.2 att det är tillsynsmyndigheten som ska ansvara för att i förväg fastställa villkoren för

anslutning och tillträde till nationella nät, vilket inkluderar överförings- och anslutningstariffer. Tillsynsmyndigheterna kan också välja att enbart fastställa eller godkänna de metoder som används för att beräkna eller fastställa dessa villkor. Medlemsstaterna ges dock i artikel 23.3 möjlighet att förskriva att det formella beslutet om tarifferna delegeras från tillsynsmyndigheten till ett annat relevant organ. Det relevanta organet ska i sådana fall ha befogenhet att godkänna eller förkasta ett förslag till beslut som läggs fram av tillsynsmyndigheten. I artikel 23.4 slås fast att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att vid behov begära att de systemansvariga ändrar de villkor, tariffer, regler och metoder som avses i punkterna 23.1–3 för att säkerställa att de är proportionella och tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Elmarknadsdirektivet är i princip genomfört genom de förslag till ändringar och kompletteringar i ellagen som lades fram i propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.* (prop. 2004/05:62). Regeringens förslag och bedömningar i prop. 2005/06:62 baserades i huvudsak på de förslag som lades fram i El- och gasmarknadsutredningens betänkande *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113). Denna utredning hade bl.a. till uppgift att lämna förslag till de anpassningar av det svenska regelverket som krävdes för att genomföra elmarknadsdirektivet i svensk lagstiftning.

El- och gasmarknadsutredningen behandlade även frågan om att införa en förhandsprövning av nättarifferna. Utredningen menade att en övergång från nuvarande tillsynsmodell, med en efterhandsprövning av nättarifferna, till en förhandsprövning av nättarifferna inte kunde anses vara realistisk inom den tidsram som gällde för införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning. Visserligen fanns det, enligt utredningen, fördelar med att övergå till en förhandsprövning av nättarifferna, exempelvis ökad förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Utredningen menade dock att bristen på utvecklad rättspraxis till stöd för bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen om nättariffers utformning, samt det stora antalet nätföretag i Sverige, skulle innebära en mycket kraftig ökning av tillsynsmyndighetens arbetsbörda. Sammantaget ansåg därför utredningen att det inte vore realistiskt att övergå till en renodlad förhandsprövning av nättarifferna inom en så kort tidsperiod som stod till förfogande.

El- och gasmarknadsutredningen tog i stället fasta på den möjlighet som ges enligt direktivet att godkänna endast metoderna för tariffsättning. Utredningen ansåg att en sådan metod borde kunna kombineras med den gällande svenska tillsynsmodellen. Metoden för tariffsättning kan regleras antingen i lag eller genom särskilda beslut meddelade av tillsynsmyndigheten. En nackdel med att låta tillsynsmyndigheten meddela särskilda beslut om metoden är att det kan uppstå parallella domstolsprocesser om dels själva metodbesluten, dels om tariffernas skälighet. Utredningen valde därför att gå vidare med alternativet att reglera metoden för tariffsättning i lagen. Utredningen ansåg dock att det skulle vara mindre lämpligt att göra metoden alltför detaljerad, eftersom regelverket för tillsyn är allmänt hållet samtidigt som rättspraxis saknas. Utredningen föreslog därför att metoden skulle utgöras av ett antal generella kriterier som angavs direkt i ellagen. Detta gällde såväl överförings- som anslutningstarifferna. Utredningen uteslöt dock inte att en renodlad förhandsprövning av nättarifferna kan komma att införas när det har skapats rutiner och rättspraxis kring de ändringar i ellagen som utredningen i övrigt föreslog.

El- och gasmarknadsutredningens förslag om att komplettera ellagen med ett antal generella kriterier för att på så sätt uppfylla elmarknadsdirektivets bestämmelser om förhandsprövning av nättarifferna ingick sedermera i det lagförslag som remitterades till Lagrådet. Lagrådet konstaterade dock i sitt yttrande att den föreslagna kompletteringen i ellagen inte kunde anses vara likvärdig med en förhandsprövning av nättarifferna av tillsynsmyndigheten. Den ståndpunkt som hade intagits i lagrådsremissen stod, enligt Lagrådet, i strid med elmarknadsdirektivet.¹ För att det inte ska råda någon tvekan om att svensk lagstiftning uppfyller kraven i elmarknadsdirektivet bedömde regeringen att förslaget behövde kompletteras med bestämmelser som innebär att tillsynsmyndigheten ska göra en förhandsprövning av nättarifferna. För att få ytterligare underlag i denna fråga ansåg regeringen att frågan behöver utredas ytterligare. Det är mot denna bakgrund som Energinätsutredningen har tillsatts.

Enligt Energinätsutredningens uppdrag ska utredningen bl.a. lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en förhandsprövning av nättarifferna. Utredningen ska utgå ifrån att förhandsprövningen av elnätsföretagens

¹ Lagrådets yttrande finns intaget som bilaga 13 i prop. 2004/05:62.

nättariffer ska baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet.

Efter att utredningen tillsattes har frågan om införandet av en förhandsprövning i svensk lagstiftning uppmärksammats av Europeiska kommissionen. I en formell underrättelse från kommissionen, daterad den 4 april 2006 (2006/2062, K(2006)1388), framgår det att kommissionen anser att Sverige har underlåtit att uppfylla villkoren i elmarknadsdirektivets artikel 23.2 i den lagstiftning som har anmälts till kommissionen. I svaret på underrättelsen, daterad den 5 juni 2006 (dnr M2006/1728/R), anför den svenska regeringen att den under en övergångsperiod har infört sådana bestämmelser, som syftar till att tillgodose elmarknadsdirektivets krav enligt artikel 23.2. I svaret hänvisas dock till att en utredning är tillsatt med uppdrag att lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en förhandsprövning av nättarifferna.

Skriftväxlingen har därefter fortsatt med ett motiverat yttrande från kommissionen, daterat den 12 december 2006 (2006/2062, K(2006)6121), där kommissionen vidhåller sin syn att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter om att fastställa eller godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, i enlighet med direktivets artikel 23.2 a. I regeringens svar på detta yttrande, daterat den 14 februari 2007 (dnr UD2007/14791/RS), framhåller regeringen att den avser att lägga fram ett förslag om en ny ordning för fastställande av tarifferna, eller de metoder som tarifferna är baserade på, innan tarifferna träder i kraft. En proposition i frågan beräknas kunna överlämnas till riksdagen i juni 2008 för beslut under hösten. Detta meddelades mot bakgrund av att utredningens betänkande då skulle lämnas 1 mars 2007. Bestämmelserna skulle därvid kunna träda i kraft den 1 juni 2009.

4.2 Bestämmelser om införandet av en förhandsprövning

4.2.1 Förhandsprövning – fastställande av intäktsramar

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska fastställa de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under en tillsynsperiod (intäktsram). I beslutet om fastställande av en intäktsram (fastställelsebeslutet) ska framgå vilka uppgifter och metoder som tillsynsmyndigheten har tillämpat vid fastställandet av ramen. Efter tillsynsperiodens slut ska tillsynsmyndigheten i ett avstämningsbeslut fastställa den slutligt gällande intäktsramen för perioden (avstämningsbeslut).

Nättariffer är enligt ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät.

En grundläggande fråga är om förhandsprövningen av nättarifferna ska omfatta skäligheten i nätföretagets samlade intäkter eller de kundspecifika överförings- och anslutningsavgifterna. I elmarknadsdirektivet framgår det inte helt tydligt vad förhandsprövningen av nättarifferna egentligen ska omfatta, annat än att nättarifferna, eller metoderna för hur de beräknas, ska godkännas eller fastställas innan de träder i kraft. Därutöver ska uppgifter om överföringsavgifterna skickas in till tillsynsmyndigheten och offentliggöras innan de träder i kraft.

Flera skäl talar för att förhandsprövningen bör avse nätföretagens intäkter. För det första är det utredningens uppfattning att de europeiska länder som har införlivat elmarknadsdirektivet i nationell rätt har tolkat elmarknadsdirektivets bestämmelser så att det är skäligheten i nätföretagens intäkter som ska godkännas eller fastställas i förhand och inte den enskilda nättariffen för kunden. Europeiska kommissionen har inte haft några invändningar mot denna tillämpning av direktivets bestämmelser. För det andra skulle en förhandsprövning av de enskilda nättarifferna för olika kundgrupper bli mycket omfattande och resurskrävande för tillsynsmyndigheten att genomföra. Även om kunden har ett legitimt och skyddsvärt intresse av skäliga nättariffer bedöms en sådan förhandsprövning var svår att motivera i ett administrativt resursperspektiv. Konsumentintresset ska precis som i dag skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt

i bl.a. krav på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten. När det gäller anslutningsavgifterna kan kunden kräva att få sin avgift prövad i särskild ordning av tillsynsmyndigheten. Denna prövning kan dock göras först när kunden har fått en bindande prisuppgift.

Utredningen anser därför att förhandsprövningen ska avse skälighetsbedömningen av nätföretagets intäkter från nätverksamheten. Utredningen föreslår att en sådan prövning ska ske genom att tillsynsmyndigheten i ett fastställelsebeslut fastställer de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer under en tillsynsperiod (intäktsram). Även vissa andra avgifter går in i intäktsramen, t.ex. faktureringsavgifter (se avsnitt 5.3.8 under rubriken *Intäkter under tillsynsperioden*).

Inom utredningen har diskuterats om det är möjligt att fastställa en intäktsram i förhand som enbart omfattar intäkterna från överföringsavgifterna. Anledningen till detta är att överföringsavgifterna utgör en stor och stabil intäktsbas i nätverksamheten medan däremot intäkterna från anslutningsavgifterna är något mer oförutsägbara. Anslutningsavgifterna skulle i sådana fall godkännas i förväg genom att metoderna för hur avgifterna ska beräknas fastställs. Själva intäkterna från anslutningsavgifterna skulle dock godkännas först i efterhand. En sådan lösning skulle dock innebära att nätföretagets samlade intäkter inte längre bedöms samlat, utan vid olika tillfällen, dvs. före respektive efter tillsynsperiodens slut. Enligt kommittédirektiven ska utredningen utgå ifrån att förhandsprövningen baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet. Enligt det nuvarande skälighetsbegreppet är det de samlade intäkterna som ska bedömas, vilket inkluderar både överförings- och anslutningsavgifter. Enligt utredningens uppfattning bör därmed tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut omfatta intäkterna från både överförings- och anslutningsavgifterna.

En annan fråga som har diskuterats är om tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut ska innehålla såväl principer och metoder för hur intäktsramen ska fastställas som det belopp som intäktsramen beräknas uppgå till, eller om beslutet enbart ska innehålla metoder för hur intäktsramen ska fastställas. I det senare fallet fastställs intäktsramens belopp för den aktuella tillsynsperioden i sådana fall först efter periodens slut.

En av de främsta fördelarna med att i förväg fastställa metoder för hur intäktsramen beräknas, samt det belopp som intäktsramen får uppgå till, är att man skapar en förutsägbarhet för både kunder och företag om intäktsramens storlek. Nätföretagen vet därmed

hur stora intäkter de kan ta ut från kunderna i form av nättariffer under den kommande tillsynsperioden, förutsatt att de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för fastställandet av intäktsramen uppfylls. För nätföretagen är detta av stor betydelse för planeringen av nya investeringar. För kunderna skapas en förutsägbarhet indirekt genom de tariffer som nätföretagen, efter fastställande av intäktsramens storlek, i sin tur fastställer och tillämpar i förhållande till sina kunder. Konsumentintresset skyddas i första hand genom regleringens förmåga att ställa krav på nätföretagen att effektivt och till låga kostnader överföra el till rimlig kvalitet stabilt över tid. Vidare skyddas konsumentintresset genom den tillsyn av nätföretagen som bedrivs av nätmyndigheten.

Det är emellertid inte i förväg möjligt att exakt fastställa det belopp som nätföretagens intäkter får uppgå till. Detta bl.a. på grund av att en del faktorer inte är kända innan tillsynsperioden avslutats. Det kan t.ex. vara kostnader för investeringar, nätförluster, överliggande nät, skatter m.m. Därtill kommer även att mängden överförd el (antal kWh) varierar, vilket får effekt på intäktsramens storlek, nätförluster och abonnemang till överliggande nät. Andra faktorer som påverkar intäktsramens storlek, och som inte slutligt kan fastställas förrän efter periodens slut, är överföringskvalitet och antal anslutningar. Därmed är det nödvändigt att i efterhand stämma av och eventuellt justera den fastställda intäktsramen till följd av det faktiska utfallet under tillsynsperioden. Såvida inga särskilda omständigheter har inträffat under tillsynsperioden, exempelvis kraftiga oväder eller nya lagstiftningskrav ska utgångspunkten vara att skillnaden mellan den i förväg fastställda intäktsramen, respektive den i efterhand avstämda och eventuellt justerade intäktsramen, är begränsad. Detta ligger i linje med kundernas krav på stabilitet och förutsebarhet i nättarifferna.

En fördel med att fastställa enbart en metod för hur intäktsramen ska fastställas, och inte beloppet i sig, är att ovan nämnda exempel på skillnader mellan den i förväg fastställda intäktsramen och den i efterhand justerade ramen inte kommer att föreligga. En nackdel med att fastställa enbart en metod är dock att företagen inte får något beslut om intäktsramens belopp och därigenom hur stora intäkter de kan ta in från sina kunder genom nättarifferna.

Mot bakgrund av att elmarknadsdirektivets bestämmelser om förhandsprövning av nättarifferna syftar till att skapa en ökad förutsägbarhet anser utredningen att tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut bör innehålla såväl metoder för hur intäktsramen beräknas,

som det belopp som intäktsramen får uppgå till utifrån de antaganden och förutsättningar som ligger till grund för beräkningen. För att kravet på förutsägbarhet ska kunna anses föreligga är det viktigt att ellagen samt tillhörande föreskrifter ger tydliga ramar för fastställelsebeslutet, samt att regelverket och tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut är så precisa att företagen i princip när som helst under tillsynsperioden och på ett enkelt sätt ska kunna beräkna hur deras faktiska intäktsnivå ligger till i jämförelse med fastställelsebeslutets intäktsram.

Efter tillsynsperiodens slut måste tillsynsmyndigheten göra en avstämning mellan de antaganden och förutsättningar som låg till grund för den i förväg fastställda intäktsramen och det faktiska utfallet. Avstämningsbeslutet kan medföra en justering av den tidigare fastställda intäktsramen beroende på i vilken utsträckning den faktiska utvecklingen har stämt överens med den förväntade. Avstämningsbeslutet kan därmed leda till att intäktsramen för den just avslutade tillsynsperioden höjs eller sänks i förhållande till fastställelsebeslutet.

I avstämningsbeslutet ingår också för tillsynsmyndigheten att göra en jämförelse mellan nätföretagens samlade, faktiska intäkter och den i avstämningsbeslutet fastställda intäktsramen. Under tillsynsperioden bör nätföretagens samlade intäkter som helhet vara skäligen. Det bör således vara möjligt att under delar av perioden ta ut högre avgifter, förutsatt att detta kompenseras med lägre avgifter under andra delar av perioden. Detta ger företagen mer långsiktiga planerings- och verksamhetsmöjligheter, bl.a. när det gäller investeringar. Nätföretagets faktiska intäkter som helhet måste dock hålla sig inom den intäktsram som slutgiltigt fastställs i avstämningsbeslutet. Möjligheten att låta uttaget av nätavgifter variera mellan åren inom en tillsynsperiod bör dock utnyttjas varsamst av nätföretagen, då kundernas intresse av stabila avgifter annars inte kan sägas bli tillgodosedda. Liknande regler i övriga Norden om att kunna fördela intäkterna under perioden har dock inte medfört att nätavgifterna där har höjts och sänkts på ett dramatiskt sätt. Enligt utredningens bedömning är det därför inte heller sannolikt att så skulle ske i Sverige. Om det skulle visa sig att denna bedömning inte är korrekt och att den föreslagna regleringen därmed skulle riskera att leda till instabila avgifter bör dock denna fråga åter hanteras.

4.2.2 Ändring av tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut

Förslag: En fastställd intäktsram ska efter ansökan av ett nätföretag ändras av tillsynsmyndigheten under en tillsynsperiod om de omständigheter som anförs i ansökan kan komma att väsentligt ändra intäktsramens storlek eller om det annars föreligger särskilda skäl. Tillsynsmyndigheten ska handlägga en sådan ansökan skyndsamt.

Tillsynsmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under en tillsynsperiod om

1. det nätföretag som beslutet gäller har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,
2. beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,
3. det föranleds av tillsynsmyndighetens eller allmän förvaltningsdomstols beslut avseende en tidigare tillsynsperiod,
4. tillsynsmyndigheten eller allmän förvaltningsdomstol har ändrat en fastställd intäktsram för ett annat nätföretag och grunden för ändring av det beslutet är generellt tillämplig även för intäktsramen för andra nätföretag, eller
5. det annars finns särskilda skäl.

Ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt första stycket att inte ändra en fastställd intäktsram får inte överklagas.

Utredningen har i avsnitt 4.2.1 föreslagit att tillsynsmyndigheten i ett s.k. fastställelsebeslut ska fastställa de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under en tillsynsperiod. I avsnitt 4.2.4 kommer utredningen föreslå att tillsynsperiodens längd ska vara fyra år. Ett av syftena med övergången till en förhandsprövning är att nätföretagen ska kunna överblicka vad deras intäkter kan komma att uppgå till under tillsynsperioden för att på så vis på ett bättre sätt kunna planera sin verksamhet. Det är därmed viktigt att nätföretagen kan lita på att tillsynsmyndighetens fastställelsebeslut står sig och att det inte kan ändras utan att det föreligger sakliga skäl.

I vissa fall kan det uppkomma situationer där en ändring av fastställelsebeslutet är nödvändig. Det måste vara möjligt då tillsynsperioden sträcker sig över fyra år. En avvägning måste göras mellan det enskilda företags behov av att kunna förlita sig på att beslutet står sig och därmed kunna inrätta sig därefter, och till samhällets intressen att ett beslut ska kunna ändras på grund av att förutsättningarna förändrats efter det att fastställelsebeslutet meddelades.

Även ett nätföretag kan ha intresse av att få en fastställd intäktsram omprövad. Exempelvis kan förutsättningarna för ett nätföretag att bedriva verksamheten ha förändrats på ett sätt som inte förutsågs inför fastställelsebeslutet och som i hög grad påverkat de antaganden och förutsättningar som låg till grund för fastställandet av intäktsramen. Ett nätföretag kan t.ex. anse det motiverat att investera utöver de investeringar som anmälts i förväg (se mer om investeringar, kostnadssättningen av dessa och dess påverkan på kapitalbasen i avsnitt 5.3). Ett nätföretag bör i ett sådant fall efter ansökan till tillsynsmyndigheten kunna få en ändring av intäktsramen efter sedvanlig prövning av tillsynsmyndigheten.

Om nätföretaget inte kommer in med en sådan ansökan kommer de nya investeringarna i stället att prövas i samband med avstämningsbeslutet efter tillsynsperioden. Det är dock samma prövning som görs av tillsynsmyndigheten, men vid större investeringar kan det vara av stor vikt för ett nätföretag att i beslut få myndighetens värdering av investeringen. En prövning av tillsynsmyndigheten efter en ansökan från ett nätföretag bör därför handläggas skyndsamt.

För att inte ansökningar om ändringar av mindre betydelse för nätföretagen ska belasta tillsynsmyndighetens arbetsbörda bör en ändring av en intäktsram endast ske om de omständigheter som anförs i ansökan kan komma att väsentligt ändra intäktsramens storlek eller om det annars föreligger särskilda skäl. Vad som menas med väsentligt får avgöras från fall till fall. I första hand bör man se till den justering av intäktsramen som ansökan avser i förhållande till den totala ramen. Det kan även finnas skäl att pröva särskilt omfattande investeringar där kostnaderna markant avviker från de standardkostnader som myndigheten tillämpar (angående standardkostnader se avsnitt 5.3.5 och 5.3.6). Det kan i ett sådant fall vara väsentligt för nätföretaget att få kostnaden för investeringen prövad för att minska företags risk. Ett annat fall där en ändring bör kunna göras är då ett nätföretag kan vara osäker på om myndigheten skulle anse en investering vara uppenbart obehövlig för att

upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt nät och kostnaden därför inte ska tillföras kapitalbasen. Det samma gäller om kostnaden för investeringen kan godkännas på grund av hastigt uppkomna investeringsbehov, t.ex. på grund av oväder (se 5 kap. 6 § andra och tredje styckena ellagen i utredningens förslag och avsnitt 5.3.6). Även en lagändring kan få stora konsekvenser för ett enskilt nätföretag och bör utgöra ett särskilt skäl för att ändra en intäktsram under en tillsynsperiod (se även nedan de fall då tillsynsmyndigheten utan särskild ansökan från ett företag ska ändra en intäktsram). Av praktiska skäl bör ett beslut från tillsynsmyndigheten efter en ansökan från ett nätföretag om att inte ändra en fastställd intäktsram inte kunna överklagas. En slutlig prövning av intäktsramen kommer att ske i samband med avstämningsbeslutet. Som ovan nämnts kommer tillsynsmyndigheten då att pröva kostnaderna för tillkommande investeringar. Att inspektionen inte tillåtit en investering i ett omprövningsärende hindrar således inte att en ny prövning kan ske i samband med avstämningsbeslutet. Ett beslut från tillsynsmyndigheten om att inte ändra en fastställd intäktsram ska motiveras av myndigheten (se 20 § förvaltningslagen (1986:223)).

Förutom de fall då det är ett nätföretag som önskar ändring av intäktsramen kan det finnas fall då tillsynsmyndigheten på eget initiativ bör ändra intäktsramen. När det gäller fastställelsebeslut avseende nätföretagens intäkter bygger en stor del av beräkningen på de uppgifter som tillsynsmyndigheten får in från nätföretagen. Ett beslut ska därför kunna ändras om nätföretaget har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter som har inverkat på beslutets innehåll. Enligt utredningens mening bör dock tillsynsmyndigheten av praktiska skäl inte ändra en intäktsram när en eventuell justering endast är av ringa omfattning. Myndigheten ska i avstämningsbeslutet fastställa den slutligt gällande intäktsramen och ska då naturligtvis använda sig av de uppgifter som i efterhand har visat sig vara korrekta. Vid bedömningen av om en ändring är av ringa omfattning eller inte bör man se till beloppsändringens storlek i förhållande till hur stor den beslutade intäktsramen är.

Eftersom tillsynsmyndighetens beslut får konsekvenser inte enbart för nätföretagen utan även indirekt för nätföretagens kunder – och detta under en förhållandevis lång tid – bör ett beslut också kunna ändras om beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Detta bör alltså kunna ske även om ett nätföretag i och för sig lämnat korrekta uppgifter. Då ändring

endast ska kunna ske när underlaget varit *uppenbart* felaktigt eller ofullständigt ter sig skyddsvärdet för nätföretagen i dessa fall lägre än skyddet för kunderna som under en hel tillsynsperiod kan komma att få betala för höga avgifter. Även i detta fall bör en ändring inte ske då en eventuell justering av intäktsramen endast är av ringa omfattning. Att ett beslut kan ändras på grund av t.ex. skriv- eller räknefel framgår redan av 27 § förvaltningslagen.

En ändring av ett nätföretags intäktsram bör även i vissa fall medföra följdjusteringar av andra nätföretags intäktsramar. Detta är fallet då tillsynsmyndigheten eller en domstol ändrat en parameter i ett fastställelse- eller avstämningsbeslut som är generellt tillämplig även för andra nätföretag. Det kan t.ex. vara fråga om en justering av avkastningen på grund av att en procentsats vid användandet av WACC-metoden har ändrats eller att en standardkostnad för en investering har justerats uppåt. Anledningen till att en följdjustering av andra nätföretags intäktsramar bör ske är att man på så sätt kan hålla nere antalet överklaganden. Nätföretagen vet ju då att i de fall tillsynsmyndigheten eller en domstol ändrar t.ex. avkastningsprocenten för ett företag så kommer det med automatik att medföra följdjusteringar även i övriga företags intäktsramar. Ett beslut bör även kunna ändras av tillsynsmyndigheten när myndigheten eller en domstol ändrat intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod. I ett sådant fall kommer det under- eller överskott som har rullats över till nästa period att behöva ändras (se avsnitt 5.5). Beroende på hur fastställelsebeslutet har ändrats kan även kapitalbasen behöva ändras.

Slutligen bör ett beslut kunna ändras även i vissa fall om det föreligger särskilda skäl. Det kan t.ex. vara fråga om en lagändring eller en ny EG-förordning som gör det nödvändigt att justera intäktsramen. I flertalet fall torde en lagändring ha varit känd en ganska lång tid innan den får effekt och bör därför kunna anpassas till det ursprungliga fastställelsebeslutet, t.ex. genom att låta lagändringen träda i kraft i samband med en ny tillsynsperiod.

4.2.3 Ansvarig tillsynsmyndighet för förhandsprövningen

Förslag: Energimarknadsinspektionen utses till ansvarig tillsynsmyndighet för förhandsprövningen.

Energimarknadsinspektionen är den myndighet som i dag ansvarar för tillsynen av nättariffer. Inspektionen har i egenskap av tillsynsmyndighet byggt upp rutiner och metoder för att granska, bedöma och pröva skäligheten i intäkterna från nättarifferna. Det handlar om rutiner för insamling av relevanta uppgifter från samtliga nätföretag samt kvalitetssäkring av dessa uppgifter, bl.a. genom kommunikering med företagen. Metoder har utarbetats för att, utifrån en stor mängd uppgifter, bedöma intäkternas skälighet. Det finns även rutiner och metoder för hur en fördjupad granskningsprocess går till och hur beslut utformas.

Mot bakgrund av den erfarenhet och kunskap som finns inom inspektionen bedömer utredningen att inspektionen har goda förutsättningar för att ta på sig det ytterligare ansvar som det innebär att i förväg fastställa ramen för de samlade intäkter som nätföretagen får ta ut från sina kunder för nätverksamheten under en tillsynsperiod. Energimarknadsinspektionen bör därför utses som den tillsynsmyndighet som ansvarar för att förhandspröva nättarifferna innan de träder i kraft.

4.2.4 Tillsynsperiodens längd

Förslag: Tillsynsperiodens längd ska vara fyra kalenderår.

I det nuvarande systemet med en efterhandsprövning sker tillsyn årligen genom att tillsynsmyndigheten i efterhand bedömer om nätföretagens intäkter på årsbasis varit skäliga. En av fördelarna med att införa en förhandsprövning av en längre tidsperiod är att nätföretagen i förväg får besked om hur stora deras intäkter kan bli under tillsynsperioden. En sådan förutsägbarhet (långsiktighet) underlättar företagets planering av underhåll och nyinvesteringar i t.ex. infrastrukturen. Ytterligare en fördel för nätföretagen är att kostnader för underhåll och reparationer på grund av oförutsedda händelser som t.ex. oväder kan fördelas ut under en längre period. Samma fördelar gäller kostnader uppkomna på grund av skillnader

mellan varma och kalla år eller på grund av årliga kvalitetsavdrag (se avsnitt 5.3.9). De ovan beskrivna fördelarna med en längre tillsynsperiod bör leda till stabilare nättariffer.

En förhandsprövning gynnar även kunderna som därigenom får lättare att förutse vilka kostnader de under den närmaste tiden kommer att ha för att utnyttja elnätet. Eftersom Energimarknadsinspektionen nu i förväg fastställer nätföretagens intäktsramar kommer nätföretagen ha anpassat sina tariffer till intäktsramens storlek vilket därmed bör leda till ökad förutsägbarhet även för kunderna.

Även vid en förhandsprövning skulle tillsynsperioden kunna vara ettårig. Om nätföretagens intäktsramar fastställs för ett år i taget skulle dock de ovan angivna fördelarna med en förhandsprövning minska påtagligt. Ytterligare ett skäl som talar för att tillsynsperioden bör vara längre än ett år är att detta kan underlätta administrationen av förhandsprövningen. Eftersom besluten om fastställande av intäktsramar är individuella för varje enskilt redovisningsområde kommer en längre tillsynsperiod att skapa större flexibilitet i Energimarknadsinspektionens arbete. En längre tillsynsperiod kommer nämligen sannolikt innebära att färre beslut om fastställande totalt sett kommer att meddelas av inspektionen. Färre beslut innebär att det kommer att finnas mer tid för inspektionen att förbereda sina beslut och utöva fortlöpande tillsyn. Således kan en given arbetsbörda fördelas ut under en längre tid. Färre beslut kommer också att innebära färre beslut som kan bli föremål för överklaganden.

En nackdel med längre tillsynsperioder är att Energimarknadsinspektionen då saknar möjlighet att snabbt ändra ett beslut om exempelvis en felaktig intäktsram. Ett nätföretag ska kunna lita på att ett beslut från inspektionen står sig. Av detta följer att om inspektionen meddelar ett beslut i förväg som felaktigt ger företagen möjlighet att ta ut högre avgifter än vad de egentligen borde få så bör detta beslut enligt huvudregeln inte kunna ändras. Ett felaktigt beslut av myndigheten kan således leda till att nätföretagens kunder får betala högre nätavgifter än vad de egentligen skulle behöva göra. Ju längre tillsynsperioden är, desto högre summor kan kunderna komma att få betala. En annan nackdel med längre tillsynsperioder är att olika händelser kan komma att inträffa under perioden som gör att ett beslut kan komma att ändras (se avsnitt 4.2.2).

Som framgår av kapitel 3 har man i Danmark och Finland valt tillsynsperioder på mellan fyra och fem år. I Norge fastställs årliga intäktsramar för nätföretagen. Huvudprinciperna för hur intäktsramarna ska beräknas revideras dock i Norge vart femte år.

Vid regleringar som innehåller prestationsbaserade element med effektiviseringskrav på kostnaderna (se avsnitt 5.3.8) uppstår vissa tillämpningsfrågor som är olika beroende på vilken längd på tillsynsperiod som väljs. Ju längre tidsperiod desto starkare incitament för nätföretaget att effektivisera verksamheten, men det innebär också en längre tid innan kunderna får ta del av denna effektivisering. Frikopplingen från nätföretagets verkliga kostnader genom ett effektiviseringskrav på företaget ställer också krav på Energimarknadsinspektionen att göra en god prognos av den framtida produktivitetsutvecklingen, annars riskerar nätföretaget att få finansiella problem om kraven blir för höga i förhållande till vad företagen kan realisera. Om kraven å andra sidan blir för låga uppstår höga vinster som företagen kan välja att ta ut eller behålla till nästa tillsynsperiod.

Utredningen anser att fördelarna med en längre tillsynsperiod på sikt klart överväger fördelarna med intäktsramar som endast sträcker sig något år fram i tiden. Det främsta skälet är att företagen då bättre ska kunna planera sin verksamhet. Utredningen föreslår därför att tillsynsperioden ska vara fyra år.

Tillsynsperioden bör löpa kalenderårsvis. Enligt uppgift från Energimarknadsinspektionen finns i dag ca fem nätföretag som har brutet räkenskapsår. En konsekvens av utredningens förslag är att även dessa företag måste rapportera in kalenderårsvis. Detta torde dock inte medföra några problem då så är fallet redan i dag med inspektionens årliga efterhandstillsyn.

4.2.5 Tydligare regelverk till följd av förhandsprövningen

Förslag: Bestämmelser om skälighetsbedömning av nätföretagens intäkter och de övergripande principerna för hur denna bedömning ska gå till bör förtydligas till följd av införandet av en förhandsprövning av nättarifferna.

Utredningen har i avsnitt 4.2.1 föreslagit att förhandsprövningen av nätföretagens intäkter ska mynna ut i ett fastställelsebeslut som anger vilka intäkter företagen får ta ut från sin nätverksamhet. Förslaget medför att Energimarknadsinspektionen i förväg ska fastställa en metod för hur nätföretagens intäkter kommer att beräknas under en tillsynsperiod. En sådan ordning innebär en betydelsefull skillnad jämfört med dagens tillsyn i efterhand. Förhandsprövningen innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för inspektionen att inrikta sin tillsyn på ett visst antal företag, t.ex. genom utgallring eller genom stickprovskontroller. I stället kommer inspektionen att bli skyldig att för vart och ett av de ca 190 redovisningsområden som finns i Sverige meddela ett individuellt beslut för hur höga företagens intäkter får vara.

När det gäller frågan om det bör införas en mer detaljerad reglering avseende skälighetsbedömningen kan det konstateras att det finns både för- och nackdelar med ett sådant förslag. Ett skäl mot ett sådant förslag är att värdet av de avgöranden från länsrätten som beräknas komma under 2008, liksom därpå följande avgörande från överinstanser, kommer att minska. Domstolarna kommer i dessa avgöranden för första gången att pröva ellagens bestämmelser om skälighet i dess lydelse från den 1 juli 2002 (2003 års tariffer) och Energimarknadsinspektionens tillämpning av den s.k. nät-nyttomodellen.

En av anledningarna till att man i Sverige inte omedelbart införde en fullständig förhandsprövning var att det ansågs lämpligt att invänta rättspraxis på området. Om man nu skulle genomföra en ändring av bestämmelserna som i praktiken skulle innebära att Energimarknadsinspektionen blir tvungen att radikalt ändra sina metoder för tillsynen är man således i realiteten tillbaka i utgångspunkten.

Enligt utredningens mening talar emellertid betydligt starkare skäl för att i samband med en övergång till en renodlad förhandsprövning införa en mer detaljerad reglering. I första hand för att en

sådan reglering behövs med hänsyn till vad som ovan sagts om den förändring av Energimarknadsinspektionens arbetssätt och rutiner som en förhandsprövning innebär. Det finns även andra starka skäl för att införa en mer detaljerad reglering. Ett av syftena med en förhandsprövning är nämligen att företagen på ett enkelt sätt i huvudsak ska kunna överblicka vad kostnaderna respektive intäkterna kommer att bli. Som angetts tidigare är detta av stor betydelse för företagen med hänsyn till de investeringar och det underhåll som elnätet kontinuerligt kräver. Med dagens reglering kan en sådan förutsägbarhet inte anses föreligga. För kunderna innebär det också en större trygghet genom att intäktsramarna fastställs i förväg.

Det skulle även underlätta för domstolarna om det fanns en mer detaljerad reglering. I remissvar på tidigare förslag om ändring av 4 kap. 1 § ellagen har Kammarrätten i Stockholm och Länsrätten i Södermanlands län bl.a. efterlyst förtydligande lagtext och mer vägledande kommentarer i förarbetena. Man har vidare ansett att bedömningskriterierna har varit mycket allmänt hållna och att detta resulterat i en vid bedömningsram.² En mer detaljerad reglering skulle kunna få betydelse för framtida tvister mellan nätföretag och inspektionen. Det kan nämligen antas att även om inte antalet överklagandena minskar nämnvärt så bör åtminstone målens omfattning att minska. Tiden mellan inspektionens beslut och en lagakraftvunnen dom bör därför minska.

Övergången till en förhandsprövning kommer enligt utredningens mening att kräva en annan form av tillsyn än den som nu tillämpas vid efterhandsprövning. Avsikten med den nya tillsynen är oförändrat att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. I det avseendet ska övergången till en ny prövningsmetod inte innebära högre kostnader för kunderna.

Förslagen avseende den nya regleringen lämnas i kapitel 5.

² Se Kammarrättens i Stockholm remissvar på Elnätsutredningens delbetänkande *Elnätsföretag, regler och tillsyn* (SOU 2000:90) från den 25 april 2001 (AdmD-3-2004) och El- och gasmarknadsutredningens betänkande *El- och naturgasmarknaderna, europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) från den 26 februari 2004 samt Länsrättens i Södermanlands län remissvar på samma betänkanden från den 27 april 2001 (AD 2001-0023) och den 24 februari 2004 (AD 2004-0001).

5 Regelverket kring förhandsprövning av nätföretagens intäkter

5.1 Inledning

I kapitel 2 finns en redogörelse för utformningen av nätföretagens tariffer och intäkter och hur de tillämpas i dag. Av redogörelsen framgår att regelverket är en s.k. ramlagstiftning som ger Energimarknadsinspektionen ett stort utrymme att utforma sin tillsyn när det gäller frågan om skäligheten av nätföretagens intäkter. Avsikten med det nuvarande regelverket är att tolkningen och tillämpningen av lagen med tiden ska fastställas genom en utvecklad rättspraxis. I ellagen finns ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten – dvs. Energimarknadsinspektionen – att meddela närmare föreskrifter om utformningen av nättarifferna (4 kap. 1 § femte stycket ellagen). Bemyndigandet infördes med hänsyn till att den föreslagna metoden i ellagen inte var utformad i detalj (prop. 2004/05:62 s. 83 och 269). Regeringen har dock inte utnyttjat möjligheten att med stöd av bemyndigandet meddela närmare föreskrifter. Eftersom bestämmelsen om bedömningen av skäligheten av nättariffer har ändrats vid ett flertal tillfällen de senaste åren har de domstolsavgöranden som meddelats i stora delar blivit inaktuella.¹

En fråga som har diskuterats ingående inom utredningen är om det vid genomförandet av en renodlad förhandsprövning bör införas kompletterande bestämmelser som ger en mer detaljerad bild av hur skäligheten av nätföretagens intäkter ska bedömas. Denna fråga och utredningens överväganden om hur regleringen av skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter i övrigt bör se ut kommer

¹ Den nuvarande lydelsen av 4 kap. 1 § första stycket ellagen har ännu inte prövats av domstol men domar väntas meddelas av Länsrätten i Södermanlands län under 2008.

att behandlas närmare i avsnitt 5.3. Det ska redan nu framhållas att utredningen inte kommer att ta ställning till den nuvarande metod som inspektionen tillämpar vid bedömningen av skäligheten i nätföretagens intäkter och som för närvarande är under prövning i länsrätten. Avsikten med den fortsatta diskussionen i detta kapitel är i stället att överväga om det med hänsyn till övergången till en renodlad förhandsprövning föreligger skäl att precisera eller ändra den nuvarande lagstiftningen. Det kan återigen poängteras att det i utredningens kommittédirektiv anges att utredaren ska utgå från att förhandsprövningen av nätföretagens tariffer ska baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet.

Inledningsvis berör utredningen i avsnitt 5.2 vissa allmänna utgångspunkter som gäller framför allt dispositionen av ellagen sett i ljuset av de förslag som utredningen senare lämnar med hänsyn till övergången till förhandsprövning. I avsnitt 5.4 berörs vissa frågor som särskilt rör anslutningsavgifter när det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund. I avsnitt 5.5 redovisas utredningens förslag om vad som ska ske om ett nätföretag under en tillsynsperiod har haft intäkter som överstigit vad som kan anses vara skäligt och i avsnitt 5.6 behandlas ett par frågor rörande intäktsramen då ett nätföretag under en tillsynsperiod överlåter en nätkoncession. En sammanfattande bild av hur tillsynen av nätföretagens intäkter kan komma att gå till i praktiken ges i avsnitt 5.7. Slutligen berörs i avsnitten 5.8 och 5.9 vissa frågor när det gäller tvister mellan kund och nätföretag samt överklagandeprocessen.

5.2 Några allmänna utgångspunkter vid en övergång till en renodlad förhandsprövning

5.2.1 Inledning

Utredningen har bl.a. till uppgift att lämna förslag på en ny reglering innebärande en övergång till en renodlad förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Detta kommer att medföra att ett antal nya bestämmelser måste införas i ellagen. Utredningen har av denna anledning sett över bestämmelserna i nuvarande 4 kap. ellagen som rör nättariffer och funnit att dispositionen av de delar som gäller nättariffer och företagens intäkter bl.a. av pedagogiska skäl bör justeras något. Utredningen lämnar nedan i avsnitten 5.2.2 och 5.2.3 förslag i dessa delar. De mer detaljerade förslagen om hur

regleringen av nätföretagens intäkter bör utformas följer senare i kapitlet.

5.2.2 Disposition av ellagens bestämmelser om nättariffer och skäliga intäkter

Förslag: Nuvarande 4 kap. ellagen ändras så att det endast innehåller bestämmelser om hur nätföretagen ska utforma sina nättariffer, dvs. gentemot sina kunder. Bestämmelserna om skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter flyttas till ett nytt 5 kap.

Med nättariff avses enligt 1 kap. 5 § ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. I nuvarande 4 kap. ellagen används ordet nättariff med två olika innebörder. För det första används ordet i samband med skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter, se 4 och 9 §§ samt delar av 1 och 8 §§. Av t.ex. 1 § första stycket följer att nättariffer ska vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till de objektiva och subjektiva förutsättningarna. Bestämmelsen reglerar alltså de samlade intäkternas storlek och inte den enskilda nättariffen. Av detta följer att när det t.ex. i 8 § första stycket anges att det är prestationen som ska bedömas vid skälighetsbedömningen av företagens regionnättariffer så är det egentligen de samlade intäkterna som avses.

För det andra används ordet nättariff i samband med bestämmelser om hur en specifik nättariff ska vara utformad, se 2, 3, 5–7, 10 och 11 §§ samt delar av 1 och 8 §§. I 1 § andra stycket anges t.ex. att nättariffen ska vara objektiv och icke-diskriminerande. Detta innebär bl.a. att företagen inte på ett osakligt sätt får gynna en kundkategori på bekostnad av en annan kategori. Ett nätföretag får vid tariffsättningen inte heller ta hänsyn till från vilken leverantör elen kommer från, t.ex. genom att gynna en kund som köper sin el från ett företag inom nätföretagets koncern. Även i 3 §, som innebär ett förbud mot att göra nättariffer inom ett område som omfattas av områdeskoncession avståndsberoende, är det den specifika nättariffen som avses.

Att ordet nättariff i samma kapitel används i två betydelser gör regleringen onödigt svårsläst. Enligt utredningens mening skulle det därför vara en fördel om bestämmelserna i det nuvarande 4 kap. delas upp i två kapitel. Det ena kapitlet (kap. 4) bör därmed endast innehålla bestämmelser som tar sikte på nätföretagens skyldigheter vid utformningen av de egentliga nättarifferna, dvs. närmast så som ordet nättariff är definierat i 1 kap. 5 § ellagen. De bestämmelser som rör skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter och som alltså inte direkt har att göra med utformningen av nättariffena gentemot enskilda kunder bör flyttas till ett nytt kapitel (kap. 5) och kompletteras med de övriga bestämmelser som kommer att bli nödvändiga vid en övergång till en renodlad förhandsprövning.

5.2.3 Den inledande bestämmelsen i nuvarande 4 kap. ellagen om utformningen av nätföretagens nättariffer

Förslag: Den inledande bestämmelsen i 4 kap. ellagen om att nättariffer ska vara utformade så att nätföretagets samlade intäkter ska vara skäliga i förhållande till de objektiva och subjektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet tas bort och ersätts med nya bestämmelser som anger innebörden av dessa begrepp.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket ellagen ska nättariffer vara utformade så, att nätföretagets samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena att man vid tillsynen ska bedöma den samlade prestation nätföretaget har utfört (se prop. 2001/02: 56 s. 20 f).² I Sverige tillämpas således en prestationsbaserad regleringsmodell vid skälighetsbedömningen av nätföretagens samlade intäkter.

Utredningen har i avsnitt 4.2.5 föreslagit att bestämmelserna om skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter, och de övergripande principerna för hur denna bedömning ska gå till, ska förtydligas till följd av införandet av en förhandsprövning av nät-

² Enligt uttalande i propositionen ska utgångspunkten för skälighetsbedömningen vara den samlade prestation som nätföretaget utför. Skälighetsbedömningen avser sedan att avgöra om nättariffen, dvs. de samlade intäkterna från denna prestation, kan anses skäliga i förhållande till prestationen.

tarifferna. Som en följd av detta föreslår utredningen att den inledande bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen tas bort och ersätts med ett antal nya bestämmelser som anger vad som avses med begreppen objektiva och subjektiva förutsättningar.

Enligt förarbetena (prop. 2001/02:56) ska den objektiva bedömningen av nätföretagens prestation innefatta förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet i det aktuella området. Dessa förutsättningar innefattar faktorer som nätföretaget inte kan påverka, såsom antalet kunder och fördelning på olika kundkategorier, kundernas geografiska läge, överförd energi och effekt med beaktande av fördelning över dygnet och året, klimat och geografiskt läge för nätverksamheten samt kostnaden för överliggande nät. Dessa faktorer bestämmer behovet av främst ledningar, ställverk och transformatorstationer samt mätning, beräkning och rapportering. I förarbetena ges även en kortfattad beskrivning av nätnyttomodellen, som är den modell som sedermera har använts av Energimarknadsinspektionen för att bedöma den objektiva delen i nätföretagens prestation på grundval av ett fiktivt nät. Av förarbetena framgår att det är kostnaderna för att bedriva nätverksamhet som nätnyttomodellen beräknar och att dessa kostnader sedan jämförs med nätföretagens samlade intäkter för att fastställa nätföretagens objektiva prestation. I förarbetena betonas dock att nätnyttomodellen bara erbjuder en möjlighet att på ett förhållandevis enkelt sätt bedöma de objektiva förutsättningarna för nätföretagens prestation.

Den objektiva delen i den prestationsbaserade regleringen av nätföretagens samlade intäkter tar således sin utgångspunkt i de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamhet utifrån de objektiva förutsättningar som gäller i respektive nät- eller redovisningsområde. Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna som införs i ellagen bör ange att den objektiva delen i regleringen ska ta sin utgångspunkt i de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamheten. Även innebörden av den subjektiva delen i den prestationsbaserade regleringen av nätföretagens samlade intäkter bör, enligt utredningens uppfattning, anges i ellagen. Enligt förarbetena (prop. 2001/02:56) kan den subjektiva bedömningen omfatta sådana faktorer som nätföretagen själva kan påverka, t.ex. kvaliteten i överföringen av el. Utredningen föreslår därför att nya bestämmelser införs i ellagen som berör kvalitet och effektivitet.

Genom att föreslå dessa förändringar av ellagen införs enhetliga bestämmelser för skälighetsbedömningen, oavsett om bedömningen avser lokal-, region- eller stamnät. Enligt den nuvarande lydelsen har lagtexten formulerats olika beroende på vilket nät som avses. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen gäller intäkter från såväl lokalnät som region- och stamnät. I 4, 8 och 9 §§ samma kapitel finns därutöver särskilda bestämmelser rörande skälighetsbedömningen av intäkterna från de olika näten. Paragraferna som gäller region- och stamnät (8 och 9 §§) skiljer sig från de som gäller för lokalnät. Av paragraferna som gäller för region- och stamnät framgår bl.a. uttryckligen att de beräknade kostnaderna vid skälighetsbedömningen ska beräknas utifrån den prestation som nätföretaget har att utföra och företagets sätt att utföra prestationen. I förarbetena till bestämmelserna framgår att de fått sin lydelse mot bakgrund av den ändrade lydelsen av 4 kap. 1 § och syftet med denna paragraf, nämligen att det är prestationen som ska vara avgörande för skälighetsbedömningen (prop. 2001/02:143 s. 59 ff och prop. 2002/03:40 s. 144 och 197).

Som angetts i föregående avsnitt föreslår utredningen att ett nytt kapitel innehållande bestämmelser om skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter införs i ellagen. Utredningen anser att det är en fördel om åtminstone huvudprinciperna för bedömningen av skälighet är desamma oavsett om bedömningen avser intäkter från lokal-, region- eller stamnät och att det därför är olyckligt att lydelsen i lagtexten formulerats olika beroende på om det är fråga om lokal-, region- eller stamnät. De grundläggande bestämmelserna avseende skälighetsbedömningen av nätföretagens samlade intäkter bör därför enligt utredningens mening formuleras på samma sätt oavsett för vilken typ av nät det är fråga om.

Utredningen kommer senare i detta kapitel att redogöra för de nya bestämmelser som föreslås införas i ellagen och som närmare anger vad som ska ligga till grund för skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter. Det är därför enligt utredningens mening inte längre nödvändigt med den inledande allmänna paragraf som i dag återfinns i 4 kap. ellagen.

5.2.4 Särskilt om nättariffer för regionledning

Förslag: På en ledning som omfattas av en nätkoncession för linje och där spänningen understiger 220 kilovolt (regionledning), ska inom varje normalt spänningsintervall nättariffen utformas utifrån nätkoncessionshavarens kostnader för samtliga regionledningar i hela landet som kan hänföras till respektive spänningsintervall.

Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och andra regionledningar ska dock hänföras samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

Intäktsramen ska fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

Fram till den 1 juli 2002 hade 4 kap. 8 § ellagen följande lydelse.

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning skall

1. nätkoncessionshavarens kostnader för att ha samtliga sina regionledningar inom en och samma region anslutna till en annan nätkoncessionshavares ledning bedömas samlat,
2. nätkoncessionshavarens kostnader för nedtransformering bedömas samlat för hela landet inom varje normalt spänningsintervall när lika många nedtransformeringar utförts för att nå detta spänningsintervall,
3. nätkoncessionshavarens övriga kostnader bedömas samlat inom varje normalt spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

I förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. följande (prop. 1996/97:136 s. 155 f).

Innebörden av paragrafen är att, vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning, kostnaderna på koncessionshavarens samtliga regionledningar i viss utsträckning skall bedömas samlat.

Det gäller först de kostnader som koncessionshavaren har för att ha sina regionledningar anslutna till annan koncessionshavares ledning. Dessa kostnader regleras i punkten 1. För att elen skall komma fram till en viss regionledning krävs att den överförs från ett kraftverk via stamnätet och eventuellt andra koncessionshavares regionledningar till

den egna ledningen. För denna överföring måste givetvis koncessionshavaren betala ersättning. Den helt övervägande delen utgörs av avgiften för överföring på stamnätet. Nättariffen på stamnätet är lägesberoende och konstruerad på det sättet att inmatning på nätet blir dyrare ju längre norrut man kommer medan uttag blir dyrare ju längre söderut man kommer. Sammantaget medför denna konstruktion att överföringskostnaderna till regionledningar i norra delen av landet är lägre än i södra delen.

Regeln innebär att vid bedömning av dessa kostnader skall kostnaderna på en koncessionshavares samtliga regionledningar inom samma region bedömas samlat, dvs. kostnaderna skall fördelas jämnt på regionledningarna inom regionen. Vad som skall anses utgöra "samma region" får avgöras genom nätmyndighetens praxis. Vägledande härvid får inledningsvis vara den indelning av landet som de stora kraftproducenterna använde före omregleringen av elmarknaden vid utjämning av dessa överföringskostnader mellan regionnäten. När nätmyndigheten avgör omfattningen av de regioner inom vilka utjämning bör ske bör man anlägga samma synsätt som vid utformningen av koncessionsområden, dvs. regionerna bör ha en lämplig sammansättning av tätorter och glesbygd. Däremot bör det inte få förekomma någon utjämning inom hela landet, dvs. mellan de norra och de södra delarna. Om så sker sätts nämligen det lägesberoende elementet hos nättariffen för stamnätet ur spel.

I punkten 2 regleras kostnaderna för nedtransformering. Som har nämnts tidigare kan det på olika regionledningar ha använts olika många nedtransformeringar till samma spänningsnivå. Detta medför att kostnaderna för nedtransformering till samma spänningsnivå kan vara olika på olika ledningar. Någon fullständig utjämning av dessa kostnader på alla koncessionshavarens regionledningar får inte äga rum. Däremot skall en indelning av ledningarna göras efter antalet nedtransformeringar till de olika spänningsnivåerna. Ledningar med en nedtransformering till en viss spänningsnivå förs till en grupp, ledningar med två nedtransformeringar till en viss spänningsnivå förs till en annan grupp osv. Inom varje sådan grupp skall kostnaderna för nedtransformering bedömas samlat. Någon utjämning mellan grupperna får däremot inte äga rum.

En viktig omständighet måste i detta sammanhang beaktas. De olika nedtransformeringar som utförs från stamnätets spänningsnivå sker inte alltid till exakt samma spänningsnivå på olika regionledningar. Man kan i dag dock urskilja tre olika spänningsintervall där de olika nedtransformeringarna normalt hamnar, nämligen 140 – 70 kilovolt, 70 – 30 kilovolt och 30 – 6 kilovolt. Därför är regleringen utformad så att

en samlad bedömning av kostnaderna för nedtransformering skall ske inom varje normalt spänningsintervall. Vad begreppet ”normala spänningsintervall” skall omfatta får avgöras genom nätmyndighetens praxis. Vägledande för denna praxis får inledningsvis vara de spänningsintervall som hittills har tillämpats av de stora kraftföretagen.

Denna reglering innebär alltså att, inom ett och samma spänningsintervall, nättariffen kommer att bli högre ju fler nedtransformeringar som har använts ned till spänningsintervallet.

Övriga kostnader, vilka regleras i punkten 3, på koncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet skall, inom varje normalt spänningsintervall, bedömas samlat. Härvid måste givetvis också en skälig andel av icke direkt till de olika ledningarna hänförliga kostnader såsom administrationskostnader och liknande fördelas på de olika spänningsintervallen.

Av förarbetena framgår således att syftet med bestämmelsen bl.a. var att den lägesberoende stamnätstariffen och kostnaderna för bl.a. nedtransformering i viss utsträckning skulle bedömas samlat, vilket i sin tur fick påverkan på utformningen av nättarifferna.

Bestämmelsen ändrades den 1 juli 2002 och fick då följande lydelse.

Vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning skall de beräknade kostnaderna för den prestation som nätkoncessionshavaren har att utföra och hans sätt att utföra prestationen bedömas samlat inom varje normalt spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet.

Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och andra regionledningar skall dock bedömas samlat endast för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar inom en och samma region.

Som redogjorts för tidigare (avsnitt 5.2.3) var huvudsyftet med lagändringen den 1 juli 2002 att anpassa bestämmelsen till den nya huvudregeln i 4 kap. 1 § ellagen om utformningen av nättariffer, nämligen att det är prestationen som ska vara avgörande för skälighetsbedömningen (prop. 2001/02:143 s. 59 ff och 142). I övrigt anges i förarbetena att bestämmelsen motsvarar paragrafens äldre lydelse. Av lydelsen i paragrafen efter lagändringen kan man få intrycket av att skälighetsbedömningen av ett nätföretags verksamhet ska ske separat inom de olika spänningsintervallen, dvs. ungefär som bestämmelsen i 4 kap. 4 § som anger att skälighets-

bedömningen av ett lokalnätsföretags verksamhet ska göras för varje redovisningsområde för sig. Enligt utredningens mening kan detta inte ha varit avsikten med bestämmelsen. Någon redovisningsmässig uppdelning av kostnader inom olika spänningsintervall görs inte av nätföretagen i dag. Även Energimarknadsinspektionen har för utredningen uppgett att skälighetsbedömningen av nätföretagens tariffer sker samlat.

Utredningen har ovan i avsnitt 5.2.2 föreslagit att nuvarande 4 kap. ellagen ändras så att den endast innehåller bestämmelser om hur nätföretagen ska utforma sina nättariffer och att bestämmelserna som rör skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter flyttas till ett nytt 5 kap. Med beaktande av vad som ovan anförts avseende syftet med bestämmelsen i 4 kap. 8 § ellagen föreslår utredningen att bestämmelsen delas upp i två delar, varav en avser utformningen av nättariffen och den andra avser skälighetsbedömningen av regionnätsverksamhet. Följaktligen bör i 4 kap. införas en bestämmelse som anger att ett regionnätsföretag inom varje normalt spänningsintervall ska utforma sin nättariff utifrån företagets kostnader för samtliga regionledningar i hela landet som kan hänföras till respektive spänningsintervall. Den del av de beräknade kostnaderna som utgörs av betalning för överföring på stamnätet och regionledningar ska dock hänföras samlat endast till nätföretagets samtliga regionledningar inom en och samma region. Detta innebär att den lägesberoende stamnätstariffen kommer att få olika påverkan på nättariffen inom olika regioner. Detsamma gäller kostnader för nedtransformering som ska påverka utformningen av nättariffer inom de olika spänningsintervallen. Slutligen bör i 5 kap. som rör skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter anges att intäktsramen för regionnätsföretagen bör fastställas samlat för företagets samtliga regionledningar i landet.

5.3 Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter

5.3.1 Inledning

Utredningen har i avsnitt 4.2 föreslagit att Energimarknadsinspektionen ska fastställa de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter. I följande avsnitt lämnar utredningen förslag om övergripande principer för denna tillsyn. För att uppnå en ökad effektivitet och transparens i den framtida tillsynsmodellen för utredningen även en diskussion om hur principerna och riktlinjerna för den framtida regleringen bör se ut när det gäller den närmare preciseringen av förhandsprövningen i t.ex. inspektionens föreskrifter och beslut. Avsnittet avslutas med utredningens förslag om hur regleringen bör fördelas mellan lag, förordning, föreskrifter och inspektionens beslut. För att lättare förstå utredningens överväganden och förslag ges först en kortare sammanfattning av utredningens förslag till principer för en ny tillsynsmodell. Därefter ges en mer utförlig beskrivning av modellens olika steg.

5.3.2 En övergripande beskrivning av utredningens förslag till principer för en ny tillsynsmodell

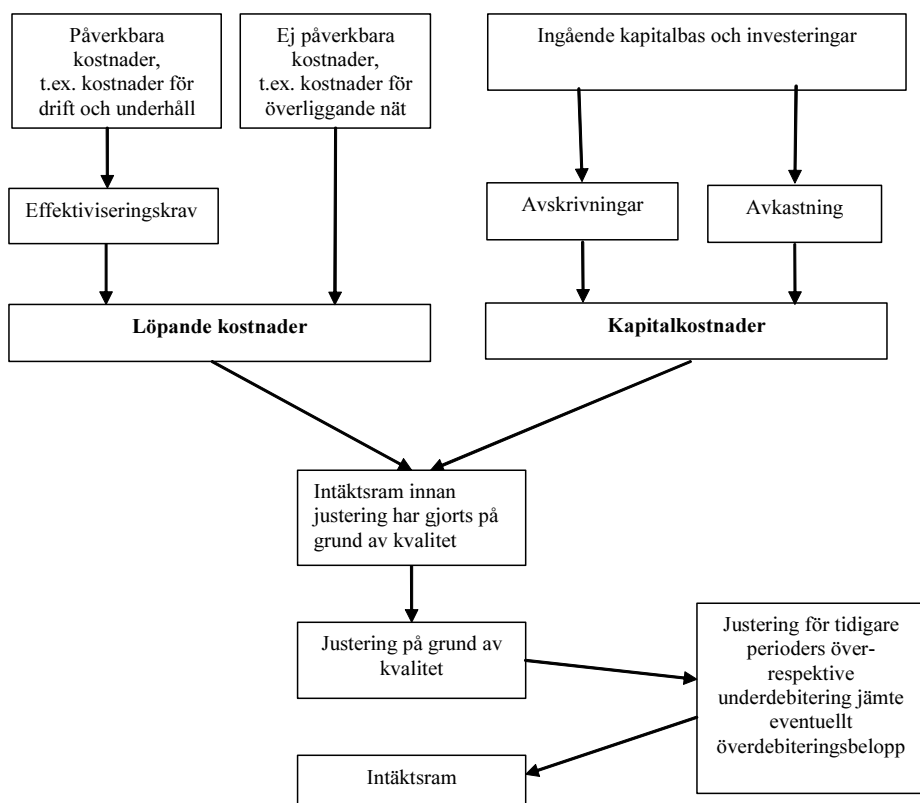
Innan en ny tillsynsperiod börjar fastställer Energimarknadsinspektionen de samlade intäkter varje nätföretag kan ta in per redovisningsområde genom nättariffer under kommande tillsynsperiod (intäktsram). Med redovisningsområde avses den eller de nätkoncessioner som ett nätföretag samredovisar och som därvid utgör den intäktsgrundande enheten. Intäktsramen för redovisningsområdet fås fram genom att i princip addera beräknade kostnader i nätverksamheten (efter effektivitetskontroll av s.k. påverkbara kostnader) med fastställda avskrivningar på nätet, övriga avskrivningar och en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva nätverksamhet, den s.k. kapitalbasen. Intäktsramen justeras slutligen med hänsyn till den kvalitet överföringen förväntas ha under tillsynsperioden.

Utgångspunkten vid bedömningen av en rimlig avkastning är nätverksamhetens verkligt byggda elnät – och som alltjämt fyller en funktion för nätkunderna – i form av ledningar, transformator-

stationer m. m. Detta nät kommer inför den första tillsynsperioden att värderas av inspektionen i huvudsak genom användandet av på förväg fastställda standardkostnader för olika nätkomponenter. Inför varje ny tillsynsperiod kommer planerade investeringar att läggas till kapitalbasen och avskrivningar dras ifrån.³

Flera av de uppgifter som krävs för att beräkna bl.a. kapitalbasens värde och kostnader i verksamheten kommer inte att fullt ut vara kända vid tidpunkten för Energimarknadsinspektionens beslut. Beslutet meddelas ju under loppet av det räkenskapsår som föregår tillsynsperioden. Därför kommer de fastställda beloppen till viss del att behöva justeras när de verkliga omständigheterna blivit kända. Inspektionen måste således vid fastställandet av fastställelsebeslutet till stora delar utgå från historiska data och preliminära uppgifter lämnade av nätföretagen. Efter tillsynsperiodens slut kontrollerar inspektionen om nätföretagen hållit sig inom den justerade intäktsramen. Vid denna kontroll justerar inspektionen de tidigare uppskattade uppgifterna med de faktiska uppgifter som finns tillgängliga vid avstämningen. Det är viktigt – inte minst för att öka modellens förutsägbarhet – att metoderna för hur inspektionen slutligen kommer att bedöma företagens intäkter och kostnader tydligt framgår av lag, förordning, inspektionens föreskrifter och det beslut som meddelas innan tillsynsperioden börjar. Nedan följer en förenklad skiss av den tänkta modellen.

³ Det är här fråga om en reglermässig avskrivning som inte ska sammanblandas med nätföretagens bokföringsmässiga avskrivningar. Detsamma gäller värdet av företags tillgångar genom den av Energimarknadsinspektionen fastställda kapitalbasen som inte behöver vara detsamma som i företagens bokföring.



5.3.3 Utgångspunkt för fastställande av kapitalbasen – faktiskt eller fiktivt nät?

Förslag: Utgångspunkten vid Energimarknadsinspektionens beräkning av nätföretagens kapitalbas inför den första tillsynsperioden ska vara nätföretagens befintliga elnät och övriga tillgångar som används i nätverksamheten.

En första fråga som utredningen har att ta ställning till är vilken utgångspunkt som ska gälla för värderingen av tillgångarna i nätföretagen.

I den beräkningsmodell, nätnyttomodellen, som Energimarknadsinspektionen i dag använder vid sin tillsyn av nät-

företagens intäkter har inspektionen baserat sin beräkning av ett redovisningsområdes kapitalbas utifrån ett fiktivt referensnät som därefter har åsatts ett beräknat värde. Som framgår av avsnitt 2.4.2 konstrueras referensnätet utifrån vissa grundläggande objektiva förutsättningar som gäller för det enskilda nätföretagets redovisningsområde, t.ex. vad gäller antalet kunder och kundernas förbrukning. Referensnätet överensstämmer dock inte med det verkligt existerande nätet. Inspektionen beräknar sedan ett schabloniserat värde för referensnätet. Som utgångspunkt för att beräkna schablonkostnaderna för referensnätet använder inspektionen kostnadsposter för elledningar, transformatorstationer m.m. som bland annat hämtats från branschens egen planerings- och kalkyleringskatalog, EBR-katalogen. Det fiktiva nätet värderas till ett nuanskaffningsvärde.

Utredningen har förståelse för att användandet av en modell baserat på ett fiktivt nät som urskiljningsinstrument är en administrativt enkel metod för att utöva tillsyn i efterhand mot företag vars intäkter under året avvikit från en av modellen framräknad skälig intäkt. Vid en övergång till en renodlad förhandsprövning ställs dock vissa andra krav på regleringen.

Som tidigare angetts är ett av syftena med att fastställa nätföretagens intäkter i förväg att nätföretagen på ett enkelt sätt i huvudsak ska kunna beräkna de intäkter företagen har rätt att ta in från nätverksamheten. Regleringen bör därför utformas så att en hög grad av förutsägbarhet kan uppnås när det gäller företagens framtida intäkter. En beräkningsmodell för intäktsramar baserat på ett fiktivt nät innebär ett visst osäkerhetsmoment. En investering kan t.ex. få konsekvenser som inte omedelbart går att överblicka. Eftersom ett nytt referensnät byggs upp varje år kan nya utbyggnader på grund av tillkommande kunder förändra förutsättningarna för nätets utformning, vilket innebär att risken ökar för nätägaren att inte få kostnadstäckning och avkastning på investerat kapital. Även det omvända kan inträffa, dvs. att nätägaren ges avkastning på ett större nät än vad ägaren förfogar över. Enligt utredningens mening skulle i stället en modell som utgår från företagens faktiska existerande elnät innebära en ökad förutsägbarhet, eftersom företagen lättare kan överblicka hur värdet på nätet förändras i takt med nya investeringar och avskrivningar.

Om det verkliga elnätet utgör grunden kan företagen planera sina investeringar och på ett enklare sätt överblicka konsekvenserna av nya utbyggnader. Det faktiska nätet är det nät som företagen i

realiteten har att hantera och även om de i dagsläget inte alltid kan anses vara optimalt byggda, bl.a. på grund av den stegvisa utbyggnad som skett, är det enligt utrednings bedömning rimligt att utgå från nätets verkliga utformning.

En anledning till att inspektionen utgår ifrån ett fiktivt nät vid skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter på lokalnätetsnivå är att lokalnätetsföretagen beviljas områdeskoncessioner för sina nätområden. Detta innebär att nätföretagen inom det koncessionsbeviljade området själva kan välja vilken sträckning ledningarna ska ha, vilken typ av ledning det ska vara osv., så länge plan- och byggbestämmelser, Elsäkerhetsverkets säkerhetskrav samt miljörättsliga begränsningar uppfylls. Om det inom redovisningsområdet (lokala nätet) finns linjekoncessioner måste dock nätföretagen ta hänsyn till vilken sträckning och vilka villkor som gäller för dessa koncessioner. Detta begränsar i viss mån valet av ledningarnas sträckning inom redovisningsområdet. Då det i regel ändå råder förhållandevis stora möjligheter för lokalnätetsföretagen att själva påverka utformningen av lokalnätets struktur har inspektionen valt att beakta de objektiva förutsättningarna i lokalnäten utifrån ett fiktivt nät.

För region- och stamnäten beviljas linjekoncessioner, där det bl.a. framgår vilken sträckning ledningen ska ha. För dessa nät anser inspektionen att de objektiva förutsättningarna beaktas av den koncessionsbeviljade ledningen, dvs. det faktiska nätet. Det skulle enligt utredningens mening vara en fördel om huvudprinciperna för regleringen av intäkterna för lokal-, region-, och stamnät i huvudsak är utformade på samma sätt. Utredningen bedömer därför att utgångspunkten vid värderingen av företagens elnät i en förhandsreglering ska vara det befintliga elnätet.

5.3.4 Principer och metoder för fastställandet av kapitalbasen

Inledning

Viktiga delar i regleringen av nätföretagens intäkter handlar om hur nätföretagens tillgångar, den s.k. kapitalbasen, ska värderas, samt om hur nätföretagens kapitalkostnader, dvs. avskrivningar och avkastning, ska beräknas.

Kapitalbasen kan värderas utifrån olika grundläggande principer. Vilken princip som väljs beror till stor del på vad lagstiftaren vill

uppnå med regleringen. Enligt den inledande bestämmelsen i 3 kap. 1 § ellagen ansvarar företag som bedriver nätverksamhet för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el. I ellagens finns även bestämmelser om att en kund har rätt till överföring av el på skäliga villkor och att överföringen ska vara av god kvalitet (3 kap. 9 §). Med denna utgångspunkt finns också olika metoder för kapitalbasens värdering och beräkningen av kapitalkostnader.

Ett företag måste kunna ge en rimlig avkastning på kapitalet för att locka till sig investerare. Detta gäller även för företag som bedriver nätverksamhet. En utomstående investerare eller nätföretagens ägare förväntar sig därmed att deras investering kommer att ge en viss avkastning. Avkastningen i nätverksamhet bör motsvara jämförbara investeringsalternativ med likartad risknivå. För enkelt kan man säga att ju högre risk desto högre krav på avkastning anses investerarna kunna kräva. Synsättet utgår från att investerare agerar rationellt och därmed kommer att välja de investeringar som är mest rationella i förhållande till risk och avkastning. De metoder för värdering av kapitalbasen som finns tillgängliga baseras på olika antaganden om fördelningen av risk mellan nätföretag och kundkollektiv. Den metod som väljs, och därmed den risknivå företagen antas möta, kommer därmed att få betydelse för bedömningen av nätföretagens avkastningskrav på nätverksamheten.

I detta avsnitt beskrivs översiktligt de grundläggande principer för fastställande av kapitalbasen samt metoder för att beräkna densamma som utredningen har övervägt. I de följande avsnitten 5.3.5 och 5.3.6 redovisar utredningen sina överväganden och förslag i följande frågor.

- Vilken grundläggande princip ska gälla vid fastställandet av kapitalbasen, en förmögenhetsbevarande eller kapacitetsbevarande princip?
- Med vilken metod ska kapitalbasens ingångsvärde beräknas, bokfört värde, rent nuanskaffningsvärde eller ett justerat nuanskaffningsvärde utifrån ålder respektive kvalitet?
- Hur ska framtida investeringar respektive avskrivningar värderas och inkluderas i kapitalbasen?
- Hur ska kapitalkostnaderna beräknas? Ska avskrivningar ske enligt nominell respektive real linjär metod, eller nominell

respektive real annuitetsmetod? Detta avgör i sin tur vilken princip för beräkning av kalkylränta som kan tillämpas.

Grundläggande principer för fastställandet av kapitalbasen

Valet av regleringsmodell förutsätter ett principiellt ställningstagande i frågan om regleringen bör vara historiskt inriktad eller framtidsinriktad. Det finns två huvudprinciper som kan vara särskilt intressanta att diskutera. En är den förmögenhetsbevarande principen, varvid det är de historiskt genomförda investeringarna som ska återvinnas. En annan är den kapacitetsbevarande principen, varvid det är nätets kapacitet som ska bevaras med utgångspunkt från dess nuvarande status. Valet mellan dessa principer speglar olika syften med regleringen och skapar skilda förutsättningar för styrning av den verksamhet man avser att reglera. Valet av grundläggande princip är också ett uttryck för hur regleringen avser att fördela investeringsrisk med avseende på real prisutveckling mellan kundkollektivet och nätföretaget. Det ska dock understrykas att en vald huvudprincip mycket väl kan balanseras med inslag av den andra inriktningen.

En reglering med en förmögenhetsbevarande princip utgår från att en investerare ska ges möjlighet att återvinna historiskt genomförda investeringar med hänsyn tagen till behovet av en rimlig avkastning. Utgångspunkten är ofta investeringarnas bokförda värden. Real prisutveckling för investeringar påverkar kapitalkostnaden för kommande investeringar, dock tillåts den reala prisutvecklingen inte påverka kapitalkostnaden på historiskt genomförda investeringar. Det finns inte någon garanti för att kapitalkostnaden löpande täcker kostnaderna för reinvesteringar. På motsvarande sätt kan kapitalkostnaden på historiskt genomförda investeringar komma att överstiga kapitalbehovet för framtida reinvesteringar. En nätkund kommer inte att betala vare sig mer eller mindre än de historiska utgifterna för investeringarna som krävs för att möjliggöra tillhandahållandet av nättjänsten.

Ett kapacitetsbevarande synsätt fokuserar på att behålla elnätets kapacitet med utgångspunkt från nuvarande status. Utgångspunkten är det vid varje tillfälle gällande återanskaffningsvärdet. Basen för kapitalkostnadsberäkningen justeras alltså vid i förväg bestämda intervall, t.ex. varje år. Avskrivningarna motsvarar kostnaden för att återställa tillgångarnas förmåga att generera tjänster.

Om det sker en teknisk/ekonomisk utveckling som gör att nya tillgångar blir billigare, kommer kapitalkostnaderna att bli lägre än vid ett förmögenhetsbevarande synsätt, eftersom detta synsätt utgår från den nutida kostnaden för återanskaffningen. Ersättningen för redan gjorda investeringar minskar om prisutvecklingen för investeringar i elnätet är lägre än inflation. Även det omvända förhållandet gäller, dvs. om utgifterna för framtida investeringar ökar mer i pris än den allmänna inflationen, ökar kapitalkostnaden för historiskt genomförda investeringar. Avskrivningarnas storlek är anpassade efter framtida reinvesteringsbehov. En kapacitetsbevarande princip kräver generellt sett en något högre riskpremie för investeringen.

Metoder för att beräkna kapitalbasen

Bokfört värde

En möjlig metod för att fastställa värdet på kapitalbasen är att använda det bokförda värdet på anläggningstillgångarna (elnätet). Kapitalbasen utgörs därmed av anläggningarnas oavskrivna restvärde. Det bokförda värdet beaktar nätföretagens historiskt genomförda investeringar så som de redovisas i den löpande redovisningen.

En regleringsmetod förutsätter normalt sett att de företag som är föremål för regleringen kan jämföras ur regleringshänseende. De principer som använts för redovisning av nätföretagens bokförda värden har historiskt skiljt sig avsevärt bl.a. beroende på hur nätverksamheten har bedrivits. Nätverksamhet har t.ex. drivits som en del av kommunala förvaltningar, i form av ekonomiska föreningar samt i privata och kommunala bolag. Dessa verksamheter har haft olika regler och modeller för sin verksamhetsstyrning, vilket bl.a. har inneburit olika krav beträffande redovisning och beskattning. Skattelagstiftningen har även påverkat företagets redovisning. Vissa skillnader skapade genom skattelagstiftningen kan dessutom ha förstärkts eftersom de olika ägar- och företagsformerna beskattas olika. Exempelvis är en kommunal verksamhet inte skattskyldig.

Därutöver finns skillnader mellan de olika ägar- och företagsformerna med avseende på hur kostnader för investeringar i näten, drift och underhåll m.m. fördelas på olika utgiftsområden. Material-

och arbetskostnader bokförs på olika poster beroende på om exempelvis byte av elstolpar och ledningar behandlas som en löpande kostnad som direktavskrivs, eller om den betraktas som en investering som därmed får en avskrivningstid på ett antal år. Nätföretagen kan således bokföra en och samma åtgärd på olika sätt. Sådana skillnader har dock troligtvis minskat över tiden till följd av alltmer enhetliga principer för redovisning av nätverksamhet.

De bokförda värdena har dessutom påverkats av de omstruktureringar som skett till följd av ägarförändringar. Köpande bolag har redovisat de köpta elnäten till marknadsvärde, vilket normalt sett i väsentlig grad överstiger de bokförda värdena. I praktiken innebär metoden med bokförda värden därmed en påtaglig risk för att strukturella skillnader i redovisningen av de bokförda värdena påverkar intäktsnivån i nätföretagen.

Genom att utgå ifrån nätföretagens redovisade utgifter för investeringar blir det betydligt svårare för tillsynsmyndigheten att skapa incitament att effektivisera verksamheten. Anledningen är att det inte är möjligt att tillämpa styrmedel som främjar en effektivisering, t.ex. standardkostnader för prissättning av investeringar eller att beräkna kostnaderna för nätverksamheten utifrån ett fiktivt nät.

En reglering baserad på bokförda värden utgår från en förmögenhetsbevarande princip. Detta innebär en något lägre grad av risktagande för nätföretaget i samband med investeringar. Detta beror på att osäkerheten kring en investering minskar eftersom hela investeringskostnaden kommer att kunna återvinnas. Minskad osäkerhet stärker generellt sett incitamenten att investera. Å andra sidan kommer kundkollektivet att i mindre utsträckning få möjlighet att ta del av eventuella produktivitetsökningar i nätföretagens investeringsverksamhet.

Rent nuanskaffningsvärde

En annan metod för värdering av kapitalbasen är att beräkna dess nuanskaffningsvärde. En sådan beräkning utgår ifrån investeringsutgiften för ett helt nytt nät med dagens teknik och till dagens priser. Olika metoder finns för att värdera ett nytt nät. En metod är att indexera historiska värden med den allmänna inflationen. En annan metod är att använda standardkostnader för nätets ingående komponenter.

Om nuanskaffningsvärdet värderas till standardkostnad behandlas elnäten lika oavsett deras ålder och tekniska utförande. Nätföretagens tidigare investeringar samt skötsel och underhåll av sina respektive nät påverkar därmed inte det värde som räknas fram. Detta skapar teknikneutralitet och ger förutsättningar för jämförelser av nätområden. För att räkna fram nuanskaffningsvärdet används information om alla komponenter i det aktuella nätområdet, t.ex. antal ledningar och deras längd, antal transformatorstationer, anslutningspunkter m.m. Komponenterna prissätts sedan i enlighet med de av tillsynsmyndigheten godkända standardkostnaderna.

En metod som utgår ifrån nätets nuanskaffningsvärde är oberoende av eventuella olikheter mellan nätföretagen i principerna för redovisning. Tillsynsmyndigheten definierar en genomsnittlig livslängd för elnät, vilket i sin tur definierar avskrivningsperioden. Denna livslängd definierar direkt eller indirekt kostnaden för avskrivningar. Detta gäller lika för alla.

Nuanskaffningsvärdet går att kombinera med både en förmögenhetsbevarande och kapacitetsbevarande princip. Nätnytto-modellen är ett exempel på en kapacitetsbevarande princip. Genom periodvisa uppdateringar av nuanskaffningsvärdet fokuserar regleringen på den framtida investeringsverksamheten. För nätföretagen ökar risken något i samband med investeringar, eftersom en trendmässigt sjunkande real prisutveckling på byggnation av elnät enligt denna metod sänker värdet även på historiskt gjorda investeringar.

Justerat nuanskaffningsvärde

Värdering av elnät kan även ta sin utgångspunkt i ett justerat nuanskaffningsvärde. Beräkningen sker då i flera steg. I steg I beräknas ett nuanskaffningsvärde baserat på standardkostnader på samma sätt som gäller för beräkningen av ett rent nuanskaffningsvärde. I steg II justeras därefter detta värde ned i enlighet med i förväg valda och definierade principer. Nedan beskrivs två alternativa principer. Den första innebär en justering utifrån elnätets ålder, dvs. ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Den andra innebär en justering med utgångspunkt från kvaliteten i överföringen av el, dvs. ett kvalitetsjusterat nuanskaffningsvärde.

Beräkningen av ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde utgår från samma principer som för ett rent nuanskaffningsvärde, men värdet reduceras med utgångspunkt från hur gammalt nätet är.

Åldersjusteringen av nuanskaffningsvärdet kan ske utifrån såväl en kapacitetsbevarande som en förmögenhetsbevarande princip. Om det oavskrivna nuanskaffningsvärdet omvärderas kontinuerligt tillämpas en kapacitetsbevarande princip. Nuanskaffningsvärdet kan även definieras vid ett tillfälle som utgångspunkt för den framtida regleringen. Kapitalbasen påverkas sedan av tillkommande investeringar, avskrivningar och utrangeringar. I sådana fall tillämpas en förmögenhetsbevarande princip. Om avskrivningar på kapitalbasen beräknas med en linjär avskrivningsmetod blir funktionen i princip densamma som vid användandet av bokförda värden. Till skillnad från bokförda värden innebär ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde dock att förutsättningarna för beräkningen av kapitalbasen samt därav följande avskrivningar jämföras mellan nätföretagen.

En förmögenhetsbevarande princip i kombination med ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde minskar graden av osäkerhet för nätföretagen i samband med investeringar (jämför bokfört värde).

Ett kvalitetsjusterat nuanskaffningsvärde beräknas i tre steg. Steg I är detsamma som för ett rent nuanskaffningsvärde, där nuanskaffningsvärdet beräknas med utgångspunkt från standardkostnader. I steg II reduceras nuanskaffningsvärdet med schabloner. Dessa schabloner ska svara mot en uppsättning av ”kvalitetsgrupper”. Varje nätföretag hänförs till en kvalitetsgrupp och varje kvalitetsgrupp åsätts en given förväntad kvalitetsgrad. I steg III fastställs kvalitetsutfallet för det enskilda nätföretaget. Om förväntad kvalitet uppnås erhåller nätföretaget den förväntade, rimliga, avkastningen. Om kvaliteten understiger den förväntade nivån reduceras nuanskaffningsvärdet med lägre avkastning som följd, och om den överträffas blir avkastningen högre än förväntat.

Ett kvalitetsjusterat nuanskaffningsvärde kan beräknas vid ett tillfälle eller uppdateras löpande. De tidigare diskuterade begreppen, förmögenhetsbevarande respektive kapacitetsbevarande principer, är dock inte tillämpliga på samma sätt som för de övriga metoderna för fastställande av kapitalbasen som diskuteras här. Detta beror på att det kvalitetsjusterade nuanskaffningsvärdet inte har någon direkt koppling till de beräknade kostnaderna för att bedriva nätverksamheten, eller till anläggningarnas livslängd utan är kopplad till prestationen gentemot kund. Därmed är det inte heller

möjligt att beräkna avskrivningar och avkastning enligt de företags-ekonomiskt vedertagna metoder som gäller för bokfört värde, rent nuanskaffningsvärde samt åldersjusterat nuanskaffningsvärde.

5.3.5 Val av metod för att fastställa kapitalbasen

Förslag: Värderingen av nätföretagens elnät inför den första tillsynsperioden ska ske utifrån ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Nuanskaffningsvärdet ska enligt huvudregeln beräknas med hjälp av standardkostnader. Med standardkostnader avses genomsnittskostnaden för att vid tiden för värderingen investera i likartade tillgångar under liknande objektiva förutsättningar. Om det föreligger särskilda skäl får värdet beräknas på annat sätt. Därefter ska ett åldersavdrag göras med 50 procent av nuanskaffningsvärdet.

Om ett nätföretag vill visa att dess elnät är yngre än åldersavdraget enligt första stycket ska företaget ge in en sammanställning av den genomsnittliga åldern för varje komponentslag. Om uppgift därvid saknas i ett komponentslag om en komponents ålder ska ett åldersavdrag göras med åttio procent av nuanskaffningsvärdet för denna komponent.

Värderingen av övriga tillgångar inför den första tillsynsperioden ska ske utifrån bokfört värde. Om det föreligger särskilda skäl får värdet beräknas på annat sätt.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande Energi-marknadsinspektionen får meddela föreskrifter om indelning av elnätet i komponenter och komponentslag.

Förmögenhets- och kapacitetsbevarande perspektiv

Som angetts ovan kan vid fastställande av kapitalbasen olika grundläggande principer tillämpas beroende på vad syftet är med regleringen. Med en förmögenhetsbevarande princip ligger fokus på att det är de historiskt genomförda investeringarna som ska återvinnas. Med en kapacitetsbevarande princip ligger fokus på att det är nätets framtida kapacitet som ska bevaras med utgångspunkt från dess nuvarande kapacitet.

Den modell, nätnyttomodellen, som i dag används vid fastställandet av kapitalbasen utgår ifrån en kapacitetsbevarande princip.

Detta innebär att det fiktiva nätets nuanskaffningsvärde räknas om vid jämna mellanrum, i detta fall varje år. Om kostnaderna för investeringar i elnätet ökar i snabbare takt än den allmänna inflationen kommer också värdet på nätföretagens sammanlagda investeringar, dvs. kapitalbasen, att öka i motsvarande grad. Nätföretagen kommer i sådana fall att kunna höja sina nättariffer enbart på grund av att kostnaderna för historiskt gjorda investeringar värderas högre i dag jämfört med när investeringen gjordes, inte för att nätföretagets kostnader för de historiskt gjorda investeringarna i sig har ökat. Om kostnaderna för investeringar i elnätet däremot stiger långsammare än den allmänna inflationen, eller kanske rent av sjunker till följd av exempelvis teknikutvecklingen, kommer värdet på nätföretagens sammanlagda investeringar i stället att minska. Detta innebär i sin tur att nätföretagen inte kommer att kunna ta ut lika höga nättariffer som annars hade varit fallet.

Med ett kapacitetsbevarande perspektiv kommer värderingen av kapitalbasen, och därmed uttaget av nättariffer från kunderna, alltså att variera beroende på hur kostnaderna för investeringar i elnätet utvecklas i förhållande till inflationen. För nätföretagen innebär det att den framtida kostnadstäckningen för historiskt genomförda investeringar kan bli både lägre och högre jämfört med företagets faktiska kostnader för investeringarna. En värderingsmetod som baseras på ett kapacitetsbevarande perspektiv leder därför till en något högre risk för nätföretagen i samband med investeringar jämfört med om ett förmögenhetsbevarande perspektiv tillämpas. För kundernas del innebär en värderingsmetod som baseras på ett kapacitetsbevarande perspektiv att de alltid betalar nättariffer som motsvarar det aktuella återanskaffningsvärdet på elnäten. Detta är framför allt till stor fördel för kunderna om det skulle visa sig att de framtida investeringskostnaderna sjunker till följd av exempelvis produktivets- och effektivitetsvinster i nätverksamheten.

Om den ingående kapitalbasen värderas utifrån ett kapacitetsbevarande perspektiv kommer alla elnät att behandlas lika, oavsett elnätsens ålder och tekniska utförande. Vilken typ av investeringar som företagen har gjort samt hur de har skött sina elnät historiskt sett får därmed ingen inverkan på den kapitalbas som räknas fram. Detta skapar teknikneutralitet och ger jämlika ekonomiska förutsättningar för konkurrens inom nätområdet. Just konkurrensaspekten kan ha stor betydelse för regleringar där olika tekniker konkurrerar med varandra, t.ex. inom telefoniområdet. Då elnätet i princip är ett naturligt monopol saknas dock de grundläggande

ekonomiska förutsättningarna för konkurrens överhuvudtaget. De fördelar som ett kapacitetsbevarande perspektiv innebär ur konkurrenssynpunkt uppstår därmed inte heller om detta perspektiv används som utgångspunkt för att fastställa den ingående kapitalbasen.

Utredningen har inga principiella invändningar emot att ett kapacitetsbevarande perspektiv används vid skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter. Sedan den nuvarande regleringen och nätnyttomodellen infördes har det dock tillkommit ytterligare lagstiftning på området som bör tas i beaktande vid valet av värderingsmetod. Det handlar dels om ny EG-lagstiftning i form av elmarknadsdirektivet, dels om ny nationell lagstiftning i form av det funktionskrav som successivt införs med start den 1 januari 2006. När funktionskravet är fullt genomfört den 1 januari 2011 innebär det att oplanerade avbrott i elöverföringen inte får överstiga 24 timmar. Funktionskravet syftar till att skapa drivkrafter för en leveranssäker elöverföring och införs mot bakgrund av att elförsörjningen definieras som en mycket viktig samhällsfunktion, vilket i sin tur innebär att stora delar av samhället riskerar att lamsläs om överföringen av el inte fungerar. Elmarknadsdirektivet syftar bl.a. till att skapa en ökad förutsägbarhet för både nätföretag och kunder om de framtida nättariffernas nivå. I direktivet anges särskilt att nättarifferna ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion. Lagstiftningen på såväl EU-nivå som nationell nivå betonar därmed vikten av att upprätthålla en hög leveranssäkerhet i överföringen av el.

Enligt utredningens uppfattning bör de ökade krav som ställs på leveranssäkerhet också avspeglas i de förutsättningar som via regleringen ges till nätföretagen att uppfylla dessa krav. Investeringar i elnäten har i regel en avskrivningstid runt 40 år. Höjda krav på nätföretagen om en ökad leveranssäkerhet bör därmed inte ställas utan att det också skapas långsiktigt stabila spelregler som gör det möjligt för nätföretagen att räkna hem investeringar som främjar leveranssäkerheten. Detta talar för att regleringen av nätföretagens intäkter bör utgå ifrån ett förmögenhetsbevarande perspektiv snarare än ett kapacitetsbevarande perspektiv. Anledningen är att ett förmögenhetsbevarande perspektiv skapar en större säkerhet kring kostnadstäckningen för långsiktiga investeringar jämfört med ett kapacitetsbevarande perspektiv. Detta beror på att ett förmögenhetsbevarande perspektiv, till skillnad från ett kapacitetsbevarande

perspektiv, inte låter framtida prisförändringar slå igenom på den kostnadstäckning som ges för historiskt gjorda investeringar. Företagen kommer därmed i högre utsträckning att veta vilken kostnadstäckning som historiskt gjorda investeringar genererar i framtiden. Detta innebär i sin tur en lägre risk för nätföretagen i samband med investeringar. Genom att begränsa den risk som företagen tar vid investeringsbeslutet främjas företagens vilja att investera. Förutsatt att regleringen i övrigt utformas så att den styr mot de investeringar som ger störst nytta för kunderna bör detta bidra till en ökad leveranssäkerhet i överföringen av el. Att låta regleringen av nätföretagens intäkter utgå ifrån ett förmögenhetsbevarande perspektiv ligger således helt i linje med de ökade krav på leveranssäkerhet som har tillkommit sedan den nuvarande regleringen infördes.

Genom att begränsa nätföretagens risk i samband med investeringar ökar också förutsägbarheten för kunderna om de framtida nättariffernas nivå. Detta beror på att nätföretagens intäkter, och därmed nättariffer, regleras utifrån de historiska utgifterna för de investeringar som har genomförts. Framtida prisnivåer får därmed endast genomslag på tillkommande investeringar, inte på de historiskt genomförda. Som nämns ovan innebär detta dock att kunderna endast i begränsad omfattning kommer att få ta del av de eventuella produktivitets- och effektivitetsvinster som uppstår i nätverksamheten om den tekniska eller ekonomiska utvecklingen gör att nya tillgångar blir billigare. Med ett förmögenhetsbevarande perspektiv riskerar därmed kunderna att på sikt få betala högre nättariffer jämfört med om ett kapacitetsbevarande perspektiv tillämpas. Den omvända situationen kan dock också inträffa, dvs. att nya tillgångar blir dyrare. Med ett kapacitetsbevarande perspektiv kommer kunderna i sådana fall att få betala högre nättariffer jämfört med om ett förmögenhetsbevarande perspektiv tillämpas. En konsekvens av att tillämpa ett kapacitetsbevarande perspektiv är därmed att uttaget av nättariffer i höge grad kan komma att variera jämfört med om ett förmögenhetsbevarande perspektiv tillämpas. Detta talar för att ett förmögenhetsbevarande perspektiv bör tillämpas, då detta möjliggör ett stabilare uttag av nättariffer över tiden, vilket i sin tur bidrar till att öka förutsägbarheten för kunderna om de framtida nättariffernas nivå.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett kapacitetsbevarande perspektiv har vissa fördelar då detta perspektiv gör det möjligt för kunderna att ta del av eventuella framtida produktivitets-

och effektivitetsvinster som uppstår i nätverksamheten. Utredningen anser dock att övervägande skäl talar för att ett i huvudsak förmögenhetsbevarande perspektiv bör tillämpas. Då skapas enligt utredningens uppfattning bättre förutsättningar för att uppfylla elmarknadsdirektivets krav på ökad förutsägbarhet, respektive de nationella krav på ökad leveranssäkerhet i överföringen av el som successivt införs med start den 1 januari 2006. I konsekvens med att detta perspektiv väljs kommer utredningen i ett senare avsnitt föreslå att kapitalbasen med tiden ska justeras genom att nya investeringar läggs till och avskrivningar dras ifrån.

Innan utredningen lämnar förslag i den delen kommer under följande rubriker utredningens förslag om hur den initiala kapitalbasen bör värderas, dvs. den kapitalbas som nätföretagen går in med i den nya tillsynsmodellen. Det ska dock framhållas att förslaget inte fullt ut baseras på den förmögenhetsbevarande principen, främst beroende på de svårigheter som föreligger att använda bokförda värden. Detta kommenteras vidare på de närmast följande sidorna.

Vidare bör det också understrykas att utredningens ovan redovisade bedömningar av de fördelar som följer med att tillämpa ett i huvudsak förmögenhetsbevarande perspektiv är baserade på förutsättningen att nätföretagen upprätthåller en god leveranskvalitet. Huvudprincipen bör leda till en god förutsägbarhet om de framtida nättarifferna när överföringen av el sker med god kvalitet. Eventuella brister i ett nätföretags sätt att bedriva nätverksamheten måste dock påverka företagets intäkter och leda till en sänkt intäktsram. En god förutsägbarhet och därav följande lägre ekonomiska risk för nätföretagen kan inte anses stå i motsatsställning till minskade intäkter till följd av kvalitetsbrister. Frågorna om kvalitet och kvalitetsreglering i nätverksamheten, inklusive de gällande bestämmelserna om avbrottsersättning, behandlas i avsnitt 5.3.9.

Åldersjusterat nuanskaffningsvärde

En metod för fastställande av en initial kapitalbas som utgår ifrån en förmögenhetsbevarande princip är bokfört värde. Innan det nuvarande skälighetsbegreppet trädde i kraft, dvs. före den 1 juli 2002, baserades skälighetsbedömningen i hög grad på tariffernas prisutveckling, bl.a. genom jämförelser av nyckeltal och index som avspeglade denna utveckling. Anledningen till att denna metod

övergavs, och att det nuvarande prestationsbegreppet infördes, var bl.a. att det bedömdes som alltför resurskrävande att granska företagens redovisade kostnader. Därutöver innebär en metod som baseras på de bokförda värdena en risk för att strukturella skillnader i redovisningen av de bokförda värdena tillåts påverka intäktsnivån i nätföretagen. Jämförbarheten mellan nätföretagens intäkter försvaras därmed, vilket också får effekter på objektiviteten i skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter. Utredningen anser därför att det bokförda värdet inte bör tillämpas som metod för att fastställa värderingen av nätföretagens elnät.

Den modell, nätnyttomodellen, som används huvudsakligen vid skälighetsbedömningen i dag, beräknar nätens nuanskaffningsvärden utifrån ett kapacitetsbevarande perspektiv. Nätens nuanskaffningsvärden kan emellertid också beräknas utifrån ett förmogenhetsbevarande perspektiv. Att låta ett rent nuanskaffningsvärde utgöra grunden för fastställandet av kapitalbasens ingångsvärde innebär att den reglermässiga värderingen av elnäten i hög grad schabloniseras. Med detta menas att näten åsätts ett värde som inte har någon direkt koppling till nätens "verkliga" värden. Anledningen till detta är att nuanskaffningsvärdet beräknas utifrån vad det kostar att bygga ett helt nytt fiktivt nät, medan de befintliga elnäten är av varierande ålder. Därmed blir den reglermässiga värderingen av elnäten betydligt högre jämfört med vad värdet på de befintliga näten är. Följaktligen blir också den reglermässiga värderingen av nätföretagens kapitalkostnader högre jämfört med de kapitalkostnader som de befintliga näten ger upphov till.

Å andra sidan har ett äldre nät i regel högre driftskostnader jämfört med ett nyare nät. Anledningen är att ju äldre nätet är, desto större blir behovet av underhåll och därmed stiger driftskostnaderna med tiden. Ett nytt nät kräver inte lika stort underhåll, men genererar i stället höga kapitalkostnader till följd av den omfattande investeringen. Beroende på hur regleringen av nätföretagens intäkter är utformade i stort kan alltså en "för hög" värdering av elnätet balanseras av att drifts- och underhållskostnaderna blir "för lågt" värderade, och vice versa. Det faktum att ingångsvärderingen av kapitalbasen antingen överstiger eller understiger det befintliga nätets värde behöver alltså inte vara ett problem om intäkterna som helhet bedöms vara skäliga.

Om ett rent eller ett kvalitetsjusterat nuanskaffningsvärde används, kommer även övriga kostnader, t.ex. drifts- och underhållskostnader, att behöva schabloniseras för att nätföretagens in-

täkter som helhet ska regleras på en skälig nivå. Detta ställer höga krav på att schablonerna utformas på ett sådant sätt att ett företag inte systematiskt gynnas eller missgynnas till följd av den värderingsmetod för kapitalbasen som används. Att i hög grad schablonisera de olika delarna i tillsynsmodellen riskerar att öka komplexiteten och minska renodlingen i regleringen. Det är därför en stor fördel om man inte för in fler aspekter i de olika delarna av modellen än nödvändigt. Anledningen till detta är att modellen för skälighetsbedömningen på så sätt blir både enklare att förstå och att tillämpa.

Ur detta perspektiv är det, enligt utredningens uppfattning, en klar fördel om den metod som används för att fastställa kapitalbasens ingångsvärde tar sin utgångspunkt i nätens nuanskaffningsvärde, men att detta värde reduceras utifrån hur gammalt nätet är, dvs. genom att beräkna ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Det tyngsta argumentet för att låta värderingen av kapitalbasen ta sin utgångspunkt i ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde är att risken för att nätet värderas för högt eller för lågt därmed begränsas. En alltför hög värdering av elnätet, t.ex. till det fulla nuvärdet av ett väl avskrivet nät, skulle ge upphov till höga vinster som måste anses oskäliga (se dock utredningens förslag nedan om ett s.k. kapitalbasgolv). En sådan värdering skulle medföra att kunderna får betala högre nättariffer än när nätets nedskrivna värde beaktas. Omvänt kan en för låg värdering av nätet i stället kan leda till att företagen inte får en rimlig kostnadstäckning för gjorda investeringar.

Värderingen av elnätet och de kapitalkostnader som denna värdering resulterar i utgör i regel en stor andel av nätföretagens totala kostnader. Vilken metod som används för att värdera elnäten kan därmed få stor ekonomisk betydelse för företagen. Eftersom uppbyggnaden av elnäten har skett successivt skiljer sig nätens ålder mellan nätföretagen. Detta talar för att kapitalbasens ingångsvärde bör beräknas utifrån ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde.

Sammantaget anser utredningen därför att övervägande skäl talar för att kapitalbasen bestäms utifrån ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. För att regleringen som helhet ska ”hålla ihop” kommer därmed även resterande delar av tillsynsmodellen, t.ex. bedömningen av nätföretagens drifts- och underhållskostnader, att behöva utformas så att de avspeglar nätens åldersbestånd (se vidare avsnitt 5.3.8).

Olika steg för att beräkna ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde

Inledning

De tillgångar som ska värderas och ingå i kapitalbasen bör vara de tillgångar som krävs för att bedriva nätverksamhet (jfr 1 kap. 4 § ellagen). Den i särklass största delen i kapitalbasen är företagens elnät men även övriga tillgångar som krävs för att bedriva verksamheten bör ingå i kapitalbasen, t.ex. IT-system och fastigheter. Det bör i denna del inte vara någon skillnad om nätföretaget äger tillgången själv eller om företaget hyr tillgången av någon annan (jfr dock utredningens förslag i avsnitt 5.3.8 om att nätföretagens kostnader för hyra av en tillgång inte ska beaktas som en kostnad). Som exempel på tillgångar som inte bör ingå i kapitalbasen kan nämnas olika typer av finansiella tillgångar.

Nedan lämnar utredningen förslag på hur elnätet initialt bör värderas. För andra tillgångar än elnätet bör det bokförda värdet normalt kunna tillämpas som värderingsmetod. Anledningen är att dessa tillgångar i regel utgör en mindre andel av kapitalbasen och att det kan underlätta den administrativa hanteringen av regleringen. Värderingen av dessa tillgångar kan dock även ske på annat sätt, t.ex. om ett nätföretag hyr viss utrustning.

Initial värdering av elnätet genom ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde

Det åldersjusterade nuanskaffningsvärdet kan beräknas på komponentnivå genom att nätföretagen lämnar in uppgifter om tillverkningsår för varje anläggningsdel, komponentgrupp, komponent, eller del av komponent i elnätet till inspektionen. Utifrån dessa uppgifter, samt antaganden om de olika komponenternas livslängd, kan inspektionen beräkna den återstående livslängden på elnätet. En fråga som måste hanteras om åldersbestämningen sker på detta sätt är hur komponenter, som består av flera delar som var för sig är utbytta vid olika tillfällen och därmed har olika återstående livslängd, ska åldersbestämmas. Här bör i sådana fall någon form av viktning ske, t.ex. utifrån genomsnittsålder eller delkomponenternas kostnad. En vägledande princip för hur denna viktning ska gå till bör vara att den på ett så rättvisande sätt som möjligt avspeglar åldersbeståndet i nätföretagens nät.

En annan fråga som behöver hanteras om åldersbestämningen ska ske på komponentnivå är hur åldersbestämningen av komponenter ska ske när nätföretagen inte kan uppge någon ålder, dvs. när uppgifter om ålder saknas. Detta problem kan hanteras genom att införa en lägsta nivå, ett golv, vid värderingen av komponenterna (ett s.k. komponentgolv). Nätföretagen skulle därmed inte kunna få en lägre värdering av de ingående komponenterna än motsvarande golvet. Vid införandet av förhandsprövningen i Finland tillämpades exempelvis en modell där företagen fick tillgodogöra sig femtio procent av nuanskaffningsvärdet av en komponent om företagen inte kunde visa den exakta åldern på denna komponent. Om en sådan modell införs är det dock viktigt att reglerna utformas så att de inte skapar incitament för företagen att medvetet undanhålla information om komponenternas ålder.

Ett golv, eller lägsta nivå, kan också införas för elnätet som helhet (ett s.k. kapitalbasgolv). I praktiken motsvarar detta golv ett antagande om vad den genomsnittliga åldern, eller resterande livslängden, på elnäten uppgår till. Om elnätens livslängd antas vara 40 år och golvet fastställs till exempelvis 50 procent av det fulla nuanskaffningsvärdet, så innebär detta att nätet, ur regleringssynpunkt, har en återstående livslängd på 20 år. Om ett kapitalbasgolv införs måste nätföretagen bedöma om deras elnät är äldre eller yngre än den antagna genomsnittsåldern för elnäten totalt sett, dvs. det fastställda golvet. Om nätföretaget har ett elnät som är äldre än den antagna genomsnittsåldern behöver inga uppgifter om åldersbestämning lämnas in. Värdet på elnätet kommer då automatiskt att bestämmas till 50 procent av nuanskaffningsvärdet. Om nätföretaget bedömer att dess elnät är yngre än den antagna genomsnittsåldern måste företaget däremot lämna in uppgifter till inspektionen som visar detta. Detta innebär att företagen måste genomföra en åldersinventering av hela sitt nät och lämna in dessa uppgifter till inspektionen. Nätet kommer då att värderas utifrån den angivna genomsnittsåldern på sitt elnät, som alltså kommer att bli högre än det fastställda kapitalbasgolvet.

En konsekvens av att införa ett komponentgolv respektive ett kapitalbasgolv vid ingångsvärderingen av kapitalbasen är att de nätföretag, vars nät är mycket gamla och kanske i praktiken är avskrivna, ändå får tillgodoräkna sig en kapitalbas. I praktiken kan detta leda till att kunderna får betala mer för en och samma tjänst, dvs. överföringen av el, än om en korrekt åldersbestämning hade kunnat göras (se mer om konsekvenser av förslaget nedan). Det

måste dock finnas regler för hur komponenter ska värderas som inte kan åldersbestämmas. Att införa ett komponentgolv är därmed i princip en förutsättning för att kunna administrera regleringen. Administrativa skäl talar för att även ett kapitalbasgolv bör införas. Genom att acceptera en värdering av elnätet motsvarande kapitalbasgolvet kan nätföretagen undvika en betydande administrativ kostnad, som dessutom i många fall troligen skulle visa sig vara omotiverad då åldern för en stor del av nätet ändå måste uppskattas. Förutsatt att det finns nätföretag som väljer denna lösning bör detta i sin tur underlätta inspektionens administration kring ingångsvärderingen, då det blir en mindre mängd uppgifter att hantera. Det är också av stor vikt att osäkerheten kring frågor som t.ex. nätföretagens initiala kapitalbas minimeras. En modell där nätföretagen ska visa genomsnittsåldern för varje slag av komponent skulle kunna leda till ett stort antal tvister mellan företagen och Energimarknadsinspektionen med följderna att ingångsvärdet på kapitalbasen inte skulle bli slutligt bestämt förrän flera år efter det att den nya regleringen har börjat att tillämpas. Även av denna anledning är det därför en fördel med någon form av schablonmetod används vid uppskattningen av komponenternas ålder. Utredningen anser därför att det bör införas ett kapitalbasgolv vid ingångsvärderingen av elnätet.

Hur många företag som väljer att acceptera en ingångsvärdering som motsvarar kapitalbasgolvet, respektive väljer att lämna in uppgifter för att få en högre värdering av sina elnät, beror i hög grad på vilken nivå på kapitalbasgolvet som fastställs. Ju lägre nivån på kapitalbasgolvet är, desto fler företag kommer att lämna in uppgifter för att få en högre värdering av den ingående kapitalbasen än motsvarande golvet. Av administrativa skäl bör därmed kapitalbasgolvet inte sättas för lågt. Samtidigt är det viktigt att beakta kundernas intresse av låga nättariffer. Ju högre nivån på kapitalbasgolvet är, desto större intäkter, och därmed nättariffer, kan nätföretagen ta ut från kunderna.

Det finns mycket begränsad information om hur gamla elnäten i Sverige är. Fortum har till utredningen redovisat siffror som visar på att företagets svenska nät i genomsnitt är drygt 20 år gamla. Åldern på företagets nät i Norge och Finland är ungefär densamma. Siffrorna avser nätens genomsnittsålder i respektive land och det finns därmed redovisningsområden som har yngre respektive äldre nät. Fortum har till utredningen uppgett att genomsnittsåldern på de svenska näten kommer att sjunka de närmaste åren eftersom

stora nyinvesteringar planeras. Även om Fortum har lagt ned mycket arbete för att ta fram korrekta uppgifter har företaget enligt uppgift varit tvungen att uppskatta stora delar av nätets ålder. Siffror från andra företag har inte gått att få fram. Det är därmed svårt för utredningen att med någon större precision bedöma elnätets genomsnittsålder.

Utbyggnaden av elnätet har emellertid skett successivt under en lång tid och det finns därför anledning att anta att näten i en inte obetydlig omfattning redan är avskrivna. Å andra sidan har bestämmelserna i ellagen om avbrottsersättning och de minimikrav på leveranssäkerhet som träder ikraft den 1 januari 2011 fått till följd att nätföretagen påbörjat respektive planerar för stora nyinvesteringar i elnäten de närmaste åren. Mot bakgrund av ovanstående, samt det faktum att kundernas intresse av låga nättariffer särskilt bör beaktas, anser utredningen att kapitalbasgolvet bör kunna sättas till 50 procent av nuanskaffningsvärdet. Utredningen vill betona att bristen på tillgänglig data över elnätets ålder innebär att den föreslagna nivån på kapitalbasgolvet snarare ska betraktas som ett rimligt antagande om elnätets genomsnittsålder än en väl underbyggd siffra.

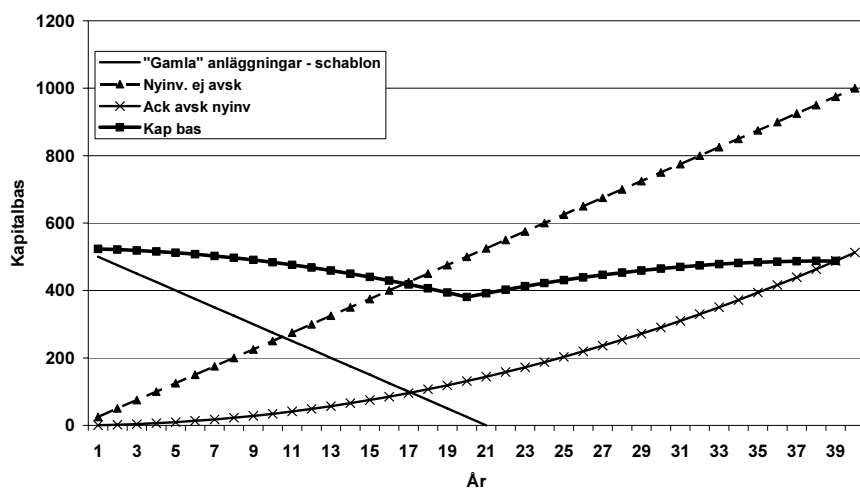
När det gäller nivån på komponentgolvet anser utredningen att detta golv bör ligga betydligt lägre jämfört med nivån på kapitalbasgolvet. Anledningen är att ju högre nivån på komponentgolvet är, desto mindre incitament skapas för de nätföretag som vill ha en högre värdering än kapitalbasgolvet att göra sitt yttersta för att ta reda på den genomsnittliga åldern för varje komponentslag. Utredningen anser därför att 20 procent kan vara en rimlig nivå på komponentgolvet. Energimarknadsinspektionen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om indelning av komponenter i olika komponentslag.

I sammanfattning kan en tillämpning av det föreslagna kapitalbasgolvet vid övergången till den nya regleringen med förhandsgranskning initialt innebära en överskattning av många nätföretags anläggningsskapital och därmed medföra en överkompensation av dessa företag. Anledningen är att de företag som väljer att använda kapitalbasgolvet i genomsnitt torde ha en äldre kapitalbas än de företag som väljer att specificera åldern på anläggningstillgångarna, alltså genomsnittligen äldre än de 20 år som motsvarar 50-procentnivån. Det är dock också möjligt att vissa företag med ett yngre elnät ändå väljer att utnyttja golvet för att därmed minska det administrativa arbetet. Det finns inte något säkert underlag för att i

förväg bedöma effekten. Utredningens bedömning att en initial överkompensation av flera nätföretag är möjlig, men att denna effekt relativt snabbt kommer att bli mindre betydelsefull.

De företag som använder kapitalbasgolvet kommer över tiden att erhålla ett ”kapitalgap” till följd av att företagens anläggningskapital i sin helhet antas vara halvgammalt och därför skrivs av enhetligt under en tjugoförårsperiod. Nätföretagens kapitalkostnadsersättning blir då reellt avtagande under de första tjugoföråren, samtidigt som de också genom nyinvesteringar bygger upp nytt kapital. Med en jämn investeringstakt kommer den samlade kapitalbasen att börja växa först efter de inledande tjugoföråren. Denna effekt torde bli märkbar men bedöms vara av mindre betydelse (se figur nedan).

Åldersjusterat nuanskaffningsvärde med schablon



En effekt av utredningens förslag om nya principer för kapitalkostnadsberäkning bör nämnas i detta sammanhang. Följden av uppräkningsen av elnätet till nuanskaffningsvärdet och en därpå följande ålderjustering blir att nätföretagen överkompenseras eftersom kompensation för inflation redan ges i den nominella räntan.⁴ Denna effekt kan förstärka den ovan redan nämnda möjligheten till initial överkompensation av nätföretag. En möjlighet att åtgärda

⁴ Denna fråga behandlas närmare i bilaga 4.

detta är att försöka återskapa en kapitalbas som ligger så nära det värde som en korrekt bokföring hade resulterat i. Genom att eliminera inflationspåverkan skulle samtliga nätföretag, oavsett historik, bli jämförbara vid en och samma tidpunkt med befintligt nät men värderade till standardkostnad och justerade med avseende på ålder. Möjligheten för nätföretagen att överdebitera sina kunder skulle därmed minska. Nackdelen med en inflationseliminering är dock att detta i hög utsträckning är en teoretisk beräkning. Många faktorer är okända och andra kan inte beaktas, vilket kan medföra att flera nätföretag riskerar att få en för låg kapitalbas. Med hänsyn främst till denna osäkerhet om hur en inflationseliminering slår för det enskilda företaget anser utredningen att det vid byte av en regleringsmodell är acceptabelt med en viss felmarginal i det inledande skedet och att någon inflationseliminering inte bör göras vid beräkningen av den initiala kapitalbasen.

Det är också så att nätföretagen historiskt har tillämpat olika metoder för beräkning av kapitalkostnaderna vilket kan antas ha påverkat tarifferna (se bilaga 4). Det är mycket svårt att ange effekten av att en annan princip tillämpas vid beräkningen av det reglermässiga kapitalbasgolvet. En övergång till nya beräkningsprinciper torde kunna leda till att vissa företag erhåller en överkompensation medan andra företag erhåller en lägre ersättning än förväntat för sina investeringar.

Det finns således flera osäkerheter i samband med byte av principer för kapitalkostnadsberäkning och tillämpning av ett generellt kapitalbasgolv som skulle kunna innebära en möjlighet för vissa nätföretag att överdebitera kunderna under de första tillsynsperioderna. Det är inte möjligt att kvantifiera denna risk för överdebitering, men det är utredningens bedömning att den kommer att vara begränsad och relativt snabbt övergående. Den nya regleringen som utredningen föreslår syftar till en långsiktigt överblickbara och stabila nättariffer, men vid bytet till denna nya reglering går det inte att undvika vissa tillfälliga negativa effekter.

Beräkning av ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde i praktiken

Den administrativa processen kring värderingen av den initiala kapitalbasen och beräkningen av ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde av elnätet innehåller flera steg.

Steg 1 är att Energimarknadsinspektionen utfärdar föreskrifter om vilka uppgifter som nätföretagen måste lämna in för att ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde ska kunna beräknas och hur elnätet ska delas in i komponenter och komponentslag. När det gäller själva åldersbestämningen föreligger inget bemyndigande. Inspektionen har dock möjlighet att lämna allmänna råd i denna del.

I steg 2 rapporterar företagen in de uppgifter som krävs för att beräkna ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Oavsett om företagen vid värderingen av elnätet väljer att tillämpa kapitalbasgolvet eller komponentgolvet ska uppgifter om samtliga tillgångar redovisas till inspektionen. De företag som väljer att tillämpa komponentgolvet ska därtill ge in uppgifter om de olika komponentslagens genomsnittliga ålder. Som angetts ovan ska den ovan beskrivna schablonvärderingen endast tillämpas på komponenter i elnätet. Övriga tillgångar värderas enligt huvudregeln utifrån bokfört värde. Inrapporteringen sker i enlighet med de föreskrifter som inspektionen har utfärdat. Inspektionen har enligt 12 kap. 1 § ellagen rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om ett företag vägrar att lämna uppgifter kan inspektionen med stöd av denna paragraf begära in dessa uppgifter. En sådan begäran får förenas med vite.

Steg 3 omfattar en verifiering av de uppgifter som företagen har lämnat in. Ansvar för att verifiera uppgifterna ligger inom ramen för inspektionens tillsynsarbete. Förutom en övergripande bedömning av rimligheten i de uppgifter som företagen lämnar in kan en verifiering även ske genom exempelvis revisioner eller stickprovskontroller av inlämnade uppgifter.

Därefter beräknas i steg 4 det åldersjusterade nuanskaffningsvärdet på nätet och värdet på övriga tillgångar. I nedanstående avsnitt lämnar utredningen förslag till hur utredningen anser att nuanskaffningsvärdet för nätet bör beräknas.

Standardkostnader

Beräkningen av nuanskaffningsvärdet utgår ifrån vad det kostar att bygga ett helt nytt nät till dagens priser. Utredningen föreslår att prissättningen av de investeringar som tillsammans utgör elnätet ska baseras på standardkostnader. Med standardkostnader bör avses genomsnittskostnaden för att investera i likartade tillgångar under liknande objektiva förutsättningar.

Genom att använda standardkostnader skapas enhetliga och gemensamma regler för hur de kapitalkostnader som uppstår till följd av en viss typ av investering ska beräknas. Standardkostnaderna kan därmed bidra till att främja nätföretagens produktivitets- och effektivitetsutveckling. Standardkostnaderna utgör därmed ett viktigt element i den prestationsbaserade regleringen av nätföretagens samlade intäkter som tillämpas i Sverige. Om standardkostnader används blir det också enklare ur reglersynpunkt att jämföra hur olika företags investeringar har bedömts, jämfört med om bedömningen utgår ifrån företagets egna kostnader, alternativt en måttstock baserad på flera företags kostnader. Detta leder i sin tur till en hög transparens i skälighetsbedömningen.

Eftersom standardkostnader inte är företagsspecifika kommer sannolikt en bedömning av nätföretagens investeringskostnader på detta sätt att innebära att företag för vissa investeringar blir överkompenserade, medan de för andra blir underkompenserade. Detta blir en naturlig följd av att använda standardkostnader. En standardkostnad ska dock sättas så att den motsvarar det genomsnittliga värdet för vad investeringskostnaden i normalfallet uppgår till.

Standardkostnader kan tas fram på olika sätt. Ett sätt är att utgå ifrån de kostnader som branschen själva tar fram i den s.k. EBR-katalogen (katalogen är dock endast tillämplig för material och arbete på lokal- och regionnäten). För att bibehålla insyn och kontroll över hur branschen prissätter olika komponenter kan inspektionen i framtiden på ett aktivt sätt medverka vid framtagandet av EBR-katalogen. Ett annat sätt att beräkna standardkostnaderna på kan vara att inspektionen själv, eller med hjälp av utomstående konsulter, beräknar kostnaderna för att genomföra de investeringsalternativ som anges. Standardkostnader kan även tas fram genom att jämföra investeringskostnader i Sverige och andra länder för motsvarande investering som sker under liknande förhållanden. Ytterligare ett alternativ är att låta standardkostnaderna utgöras av upphandlade kostnader för olika investeringar. Att ta fram standard-

kostnader kommer att vara ett resurskrävande arbete för inspektionen såväl inför den initiala värderingen som för den därefter löpande uppdateringen av kostnaderna (angående konsekvenser för inspektionen, se kap. 7).

Vid utformningen av standardkostnader för olika investeringsalternativ kommer ett antal praktiska frågor att behöva hanteras. En sådan fråga är på vilken detaljnivå som standardkostnader ska tas fram. En annan fråga är hur många kategorier av standardkostnader som ska finnas för en viss typ av investering. Utredningens uppfattning i denna fråga är att det vid utformningen av standardkostnader för olika investeringsalternativ bör tas hänsyn till att kostnaderna för att genomföra en viss typ av investering skiljer sig åt beroende på vilka objektiva förutsättningar som ligger till grund för investeringen. Exempelvis bör standardkostnaderna variera beroende på om investeringen sker i lokal-, region- eller stamnätet samt utifrån vilka topografiska förutsättningar som gäller där investeringen genomförs. Exempelvis är det i regel dyrare att genomföra investeringar i tätort, i kustlandskap eller i bergig terräng jämfört med investeringar som genomförs i mindre kuperade områden på landsbygden. Därmed kommer standardkostnaderna för en viss typ av investering i praktiken att bestå av en eller flera kategorier, beroende på vilka objektiva förutsättningar som ligger till grund för investeringen.

Standardkostnader är inte alltid möjligt eller lämpligt att tillämpa vid värderingen av en investering, eller för alla typer av tillgångar som krävs för att bedriva nätverksamhet. Exempelvis lämpar sig standardkostnader bäst när det gäller att prissätta material och komponenter i elnätet. Inspektionen bör också ha möjlighet att frånga standardkostnaderna om det föreligger särskilda skäl. Sådana särskilda skäl skulle, utöver vad som nämnts ovan, också kunna vara att en investering har medfört betydligt högre kostnader än vad standardkostnaderna normalt ger ersättning för. Sådana situationer kan uppstå vid investeringar i t.ex. städer och i skärgårdsmiljö, där förutsättningarna för att bygga ledningar och transformatorstationer är annorlunda jämfört med om de sker under mer "normala" förhållanden. I sådana fall skulle exempelvis upphandlade kostnader för olika investeringar kunna användas i stället för standardkostnader.

5.3.6 Utveckling av kapitalbasen i tiden

Förslag: Inför en ny tillsynsperiod ska planerade investeringar läggas till kapitalbasen och avskrivningar dras ifrån. Investeringarna ska motsvara genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra likartade investeringar under liknande objektiva förutsättningar.

Om det föreligger särskilda skäl får dock investeringen överstiga den genomsnittskostnad som anges i första stycket.

Investeringar som är uppenbart obehövliga för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät ska inte tillföras kapitalbasen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energi marknadsinspektionen ska bemyndigas att få meddela föreskrifter om

1. att investeringar upp till en bestämd nivå får överstiga den genomsnittskostnad som anges i första stycket, och
2. metoder för hur avskrivning av kapitalbasen ska beräknas.

Inledning

Utredningen har ovan lämnat förslag om hur beräkningen av nätföretagens initiala kapitalbaser ska ske, dvs. de värden på kapitalbaserna som fastställs när tillsynen enligt de nya regelverket inleds. Den delvis schabloniserade metod för värdering av den initiala kapitalbasen som redogjorts för tidigare kommer att vara utgångspunkten för framtida värderingar. Kapitalbasen måste dock justeras allt eftersom tiden lider. För det första måste värdet av nya investeringar tillföras kapitalbasen. Vidare måste kapitalbasen justeras för avskrivningar.

Investeringar

När det gäller justering av kapitalbasen med hänsyn till nya investeringar kan olika modeller användas. Man kan på samma sätt som i Finland godkänna nätföretagens investeringar i sin helhet. Detta kan göras antingen genom att acceptera den faktiska kostnaden eller genom att acceptera gjorda åtgärder och värdera dem efter schablon. Alternativt kan man tänka sig en modell där Energi-

marknadsinspektionen går in och prövar investeringen och dess kostnad som sådan.

En fördel med att utgå ifrån företagens uppgivna kostnader är att företagen därigenom ges full kostnadstäckning för sina planerade investeringar. Därmed begränsas också företagens risk för att genomföra investeringen. En nackdel är dock att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att avgöra om investeringskostnaden är rimlig, t.ex. om den görs på ett kostnadseffektivt sätt, då ingen oberoende beräkning av investeringskostnaden genomförs. Detta innebär också att tillsynsmyndighetens möjligheter att påverka företagens kostnadsutveckling på längre sikt blir mycket begränsade. Visserligen kan myndigheten införa någon form av effektiviseringskrav, men frågan är om detta verkligen i realiteten leder till en effektivisering av investeringsbeteendet. Genom att höja den totala kostnadsnivån har företagen möjlighet att "neutralisera" kravet på effektivisering så att nettoeffekten blir noll. Att utgå ifrån företagens egna kostnader vid bedömningen av investeringskostnaderna riskerar därmed i förlängningen att leda till en sämre utveckling av nätföretagens kostnadseffektivitet än vad som annars hade varit fallet. En risk finns även att företagen överinvesterar då företagen vet att de alltid kommer att få täckning för sina kostnader och att detta är ett sätt att höja kapitalbasen. Detta leder ju i sin tur till högre avkastning.

Det bör dock noteras att nätföretag, såväl privata som offentliga, utgör s.k. upphandlande enheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Av lagen följer att nätföretagens upphandlingar av olika tjänster, t.ex. i samband med investeringar, måste gå ut i ett anbud till ett skäligt antal leverantörer och att det anbud som har lägst pris eller som är mest ekonomiskt fördelaktigt ska antas. Vid bedömningen av vad som är mest ekonomiskt fördelaktigt ska hänsyn tas till samtliga omständigheter, t.ex. pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, service, miljöpåverkan m.m. Nätföretagen är således skyldiga att följa bestämmelserna i LOU och denna lag är ett viktigt instrument för ökad effektivisering av nätföretagens verksamhet. LOU bidrar emellertid inte till effektivisering i alla situationer. T.ex. utförs investeringar i vissa fall av nätföretagen själva och hamnar därmed utanför LOU:s tillämpningsområde. Enligt utredningens mening bör därför också bestämmelser införas i ellagen för att tillförsäkra effektiva och rationellt genomförda investeringar.

Svårigheten med att bedöma rimligheten i en kostnad då man utgår från företagets faktiska kostnader kan till viss del motverkas genom att effektiviteten för det enskilda företaget jämförs med andra företag och dessa företags kostnader för att genomföra liknande investeringar. På så sätt kan en något mer oberoende måttstock (benchmark) räknas fram än om företagets egna kostnader ensamt får fullt genomslag när kostnaderna ska bedömas. Genom att jämföra företagets kostnader skapas en ökad kostnadsmedvetenhet hos nätföretagen, vilket i sin tur bör främja en kostnadseffektivisering. Även i detta fall är det dock företagets faktiska kostnadsutveckling som i grund och botten styr effektivitetskravets utformning. Då ingen helt oberoende bedömning av företagets investeringskostnader görs har tillsynsmyndigheten även i detta fall begränsade möjligheter att avgöra om nivån på måttstocken totalt sett är rimlig. Ett problem med att använda sådana måttstockar är också att det kan vara svårt ur administrativ och praktisk synvinkel att beräkna dem. För att kunna göra detta krävs det att företagets investeringar som ska jämföras sorteras och grupperas på ett sådant sätt att dessa blir rättvisa och jämförbara. Det underlag som ska hanteras riskerar därmed att bli mycket omfattande.

Med hänsyn till vad som ovan sagts anser utredningen att det inte är lämpligt att fullt ut och utan kontroll godkänna nätföretagens kostnader för investeringar vid fastställande av kapitalbasen. För att inte onödigt öka Energimarknadsinspektionens arbetsbörda bör dock rimliga kostnader för investeringar kunna accepteras utan en formell prövning av inspektionen. Enligt utredningens mening skulle en lämplig avvägning kunna åstadkommas genom att nätföretagen inledningsvis tillåts att investera med ett belopp som anknyter till den årliga avskrivningen på kapitalbasen. Anledningen till detta är främst att investeringar som uppgår till denna nivå är nödvändiga för att kapitalbasen ska hållas intakt över tiden. Ett nätföretags kostnader för investeringar bör därför kunna accepteras i sin helhet om kostnaderna inte överstiger den årliga avskrivning som fastslagits av inspektionen. Även kostnader för investeringar som något överstiger detta belopp bör accepteras eftersom inspektionen endast ska behöva koncentrera sina resurser på de företag som planerar större investeringar. Vidare måste inspektionen även ta hänsyn till inflationen och den kostnadsutveckling som sker i branschen. En investering i dag är ju dyrare än en motsvarande investering som gjordes för tjugo år sedan. Att endast beräkna

reinvesteringar enligt gällande avskrivningsplan skulle därmed ge en missvisande bild. Den nivå som inspektionen sätter för kostnader för investeringar som med automatik godkänns kan eventuellt på sikt sänkas då tillsynsmodellen har blivit inarbetad och inspektionen får mer tid över för en mer noggrann granskning av företagens investeringar. Nivån kan dock inte ändras under en tillsynsperiod utan detta får i sådant fall ske inför en ny period. I ellagen bör därför införas ett bemyndigande för regeringen eller inspektionen att meddela föreskrifter som innebär att inspektionen ska ha möjlighet att bestämma att kostnader upp till en fastställd nivå får tillföras kapitalbasen utan att dessa granskas närmare av inspektionen. Efter tillsynsperiodens slut ska dock nätföretagen redovisa samtliga gjorda investeringar till inspektionen (se mer om detta nedan).

Den ovan föreslagna modellen innebär att nätföretagen innan en ny tillsynsperiod börjar till Energimarknadsinspektionen måste anmäla de investeringar de avser att göra under perioden. Eftersom kostnaderna för de investeringar som ligger under den av inspektionen fastställda nivån godkänns med automatik behöver endast kostnader för de investeringar som ligger över nivån specificeras. Om ett nätföretag inte avser att investera upp till den fastställda nivån räcker det därmed att företaget till inspektionen anger den kostnad företaget avser att investera för. De investeringar som ligger över den fastställda nivån bedöms och kostnadssätts av inspektionen.

För att ge incitament till att effektivisera kostnaderna när det gäller investeringar i elnätet bör de kostnader för investeringar som ligger över den ovan föreslagna av Energimarknadsinspektionen fastställda nivån beräknas utifrån standardkostnader. Med standardkostnader bör i förevarande fall avses genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt utföra en likartad investering under liknande objektiva förutsättningar. Ytterligare fördelar med att använda standardkostnader är att det är en förhållandevis enkel metod att tillämpa. Eftersom standardkostnaderna är helt frikopplade från företagets egna kostnader sker det en oberoende bedömning av företagets investeringskostnader. Det bör också bli lättare att jämföra hur olika företags investeringar har bedömts, jämfört med om bedömningen baseras enbart på företagets egna kostnader, alternativt en måttstock baserad på flera företags kostnader. Detta leder i sin tur till en hög transparens i skälighetsbedömningen. Genom att bestämma nivån på de standardkostnader

som ska användas får inspektionen också till viss del möjlighet att påverka nätföretagens kostnadsutveckling över tiden.

En nackdel med att använda standardkostnader är att dessa riskerar att inte i samtliga fall beakta nätföretagens faktiska kostnader. På kort sikt kan detta hämma nätföretagens investeringstakt. På längre sikt bör dock även nätföretagen, liksom övriga företag, ha möjlighet att påverka sin egen kostnadsnivå, t.ex. genom att effektivisera verksamheten.

Att använda standardkostnader behöver dock inte vara lämpligt för alla typer av tillgångar som krävs för att bedriva nätverksamhet. Standardkostnader lämpar sig bäst när det gäller material och komponenter i elnätet. För andra typer av tillgångar, t.ex. tillgångar av mindre värde eller tillgångar som är svåra att kostnadsätta med hjälp av standardkostnader, kan det vara mer ändamålsenligt att acceptera nätföretagens faktiska kostnader.

Den metod att använda standardkostnader som beskrivits i avsnitt 5.3.5 lämpar sig väl då det är fråga om planerade investering där nätföretag har haft god tid på sig att antingen upphandla arbete eller material eller tänker använda sig av företagets egen arbetskraft. Standardkostnader lämpar sig dock sämre då investeringar på grund av t.ex. oväder eller olyckor kräver snabba insatser för att reparera och byta ut skadade anläggningar. Kostnaderna för dessa investeringar kan bli betydligt mycket dyrare än om investeringar gjorts i planerad takt. Det är i ett sådant fall inte rimligt att använda sig av på förväg fastställda standardkostnader. Om det föreligger sådana särskilda skäl bör därför kostnader utöver de fastställda standardkostnaderna kunna accepteras. Ovan har i avsnittet om tillämpningen av standardkostnader vid fastställandet av nuanskningsvärdet angetts ytterligare skäl för att frångå standardkostnaderna, t.ex. investeringar i städer och skärgård. Dessa undantag bör även tillämpas vid fortlöpande investeringar.

En fråga som måste hanteras av Energimarknadsinspektionen vid utformningen av standardkostnader är på vilket sätt standardkostnaderna ska ta hänsyn till realprisutvecklingen för material och arbete. Om standardkostnaderna uppdateras löpande, t.ex. inför varje ny tillsynsperiod, kommer dessa att avspegla realprisutvecklingen. Om standardkostnaderna fastställs utifrån ett basår så bör realprisutvecklingen tas hand om genom att standardkostnaderna indexerats till den allmänna prisutvecklingen och förändringar i de reala priserna på material och arbete.

Den ovan föreslagna modellen om att ett nätföretag med automatik ska få kostnader för investeringar upp till en viss nivå kan få till följd att företagen "lägger" de kostnader som är tveksamma inom intervallet med automatiskt godkända kostnader och investeringar vars kostnader överensstämmer med standardkostnaderna utanför intervallet. Om företagen inte investerar effektivt inom det intervall som med automatik accepteras av inspektionen finns dock en risk på längre sikt att företagens elnät kvalitetsmässigt försämras vilket i sin tur får effekt vid fastställande av intäktsramen. Även företagets kostnader för drift och underhåll kan komma att öka.

Investeringarna och värdet på investeringar som tillförs kapitalbasen genom fastställelsebeslutet bör inte vara oåterkalleliga. Ett företag kan t.ex. på grund av att antalet nyanslutningar varit större än beräknat ha varit tvungen att investera utöver det som anmälts i förväg. Investeringarna kan även av olika anledningar ha fördröjts. Det normala torde dock vara att nätföretagen har en ganska bra bild över sina investeringar för en lång period framåt i tiden. Inför avstämningsbeslutet efter tillsynsperioden kommer nätföretagen att till Energimarknadsinspektionen anmäla de investeringar som faktiskt utförts under perioden, dvs. både en beskrivning av själva investeringarna och kostnaderna härför. Inspektionen kostnadsätter därefter de investeringar som inte tidigare har prövats och justerar kapitalbasen därefter.

I den ovan skisserade modellen finns ingen möjlighet för Energimarknadsinspektionen att komma med en invändning mot en investering som sådan utan endast mot kostnaden för denna. Detta är en brist då det kan uppkomma en situation där ett nätföretag har genomfört en investering på ett sådant sätt som alldeles uppenbart inte hade varit nödvändigt. Detta skulle då drabba nätföretagets kunder negativt genom att de får betala högre avgifter än vad som kan anses skäligt. Å andra sidan är de enskilda företagen som med sin kunskap om företagets specifika förhållanden som är bäst lämpade att fatta beslut om investeringar. Det är dock enligt utredningen mening nödvändigt att införa någon form av bestämmelse som ger inspektionen möjlighet att hindra att onödiga investeringar tillförs kapitalbasen. Bestämmelsen bör vara en undantagsregel och inspektionen ska således i normalfallet inte behöva ingripa i planerade investeringar som sådana. Utredningen anser därför att investeringar som är uppenbart obehövligen för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät inte ska tillföras kapitalbasen. Ett sådant förslag ger inspektionen en viss överblick och

kontroll över kostnaderna för större investeringar. Det bör åter påpekas att denna bestämmelse gäller investeringen som sådan och inte kostnaden. Således ska en uppenbart obehövligen investering inte tillföras kapitalbasen trots att den i och för sig gjorts till gällande standardkostnader.

En fråga som har uppkommit inom utredningen är om kapitalbasen bör indexuppräknas inför varje ny tillsynsperiod. Med en sådan lösning ges kompensation för inflation redan i beräkningen av kapitalbasen. En sådan modell skulle dock kräva att en real ränta används vid beräkningen av nätföretagens kapitalkostnader. Efter som utredningen nedan föreslår att en nominell linjär metod används vid beräkning av kapitalkostnaderna bör en indexering av kapitalbasen inte göras.

Särskilt om nätföretagens kostnader för anslutningar

I avsnitt 4.2.1 framgår det av utredningens förslag att Energi-marknadsinspektionen i förväg ska fastställa ramen för de samlade intäkter nätföretagen får ta ut från sina kunder i form av nättariffer under en tillsynsperiod. I denna intäktsram ingår även de beräknade, framtida intäkterna från anslutningsavgifterna. Således godkänns anslutningsavgifterna i förväg genom att de inkluderas i den intäktsram som inspektionen fastställer innan avgifterna träder i kraft.

En fråga är dock vilken metod som ska användas för att beräkna den del av intäktsramen som utgörs av anslutningsavgifterna. Ett alternativ är att en anslutning betraktas som vilken annan investering som helst, och att den därmed prissätts utifrån nätföretagens faktiska kostnader eller standardkostnader i enlighet med förslaget ovan om hur investeringar ska hanteras. Ett annat alternativ är att låta de specifika anslutningsavgifterna ligga till grund för beräkningen av intäktsramen.

Om anslutningen betraktas som en investering garanteras företagen en kostnadstäckning för anslutningen, som är helt oberoende av vilken metod som används för att fastställa anslutningsavgifterna gentemot kunderna. Antalet anslutningar, samt vilken metod som används för att fastställa de kundspecifika anslutningsavgifterna, avgör dock hur stora nätföretagens faktiska intäkter i praktiken blir från anslutningsavgifterna. De faktiska intäkterna från anslutningsavgifterna kan därmed såväl understiga som överstiga den kost-

nadstäckning som nätföretagen får genom intäktsramen för att genomföra anslutningen.

Om de faktiska intäkterna från anslutningsavgifterna gentemot kund understiger den kostnadstäckning som nätföretagen får för anslutningen innebär detta att överföringskunderna är med och betalar (subventionerar) tillkommande anslutningar. Det motsatta förhållandet gäller om de faktiska intäkterna från anslutningsavgifterna överstiger kostnadstäckningen. De intäkter som nätföretaget totalt sett får ta in från sina kunder bestäms dock av intäktsramen. Den metod som används för att fastställa de kundspecifika anslutningsavgifterna får därmed ingen betydelse för hur stora intäkter som nätföretaget totalt sett får ta ut från kunderna, eller vilken kostnadstäckning som ges för anslutningen, utan endast hur kostnaderna för anslutningarna fördelas mellan överförings- respektive anslutningskunderna. Därmed uppnås en flexibilitet i fördelningen av anslutningskostnaderna mellan de olika kundkollektiven.

Om det är de kundspecifika anslutningsavgifterna som ingår i intäktsramen kommer intäkterna från överförings- och anslutningsavgifterna att beräknas var för sig. Därmed uppnås inte samma flexibilitet när det gäller hur kostnaderna för anslutningarna kan fördelas mellan överförings- respektive anslutningskunder. Detta ställer i sin tur större krav på att de kundspecifika anslutningsavgifterna utformas så att de i genomsnitt och för varje redovisningsområde ger nätföretagen kostnadstäckning för de anslutningar som utförs. I annat fall finns det risk för att nätföretag blir systematiskt över- eller underkompenserade i förhållande till vad det kostar att ansluta kunder.

Ett praktiskt problem med att låta anslutningarna hanteras som investeringar är att anslutningskostnaden, och därmed den del av intäktsramen som utgörs av anslutningsavgifterna, kommer att periodiseras över avskrivningstidens längd. Ur reglermässig synvinkel kommer alltså intäkterna från anslutningsavgifterna att fördelas under en längre period. I praktiken kommer dock nätföretagen att få intäkterna från anslutningsavgifterna som en klumpsumma när anslutningen är genomförd (se nedan om periodisering av anslutningsintäkter i avsnitt 5.3.8 under rubriken *Intäkter under tillsynsperioden*).

Enligt utredningens uppfattning talar övervägande skäl för att anslutningar ska betraktas som en investering. Detta innebär att nätföretagens investeringskostnad för att utföra anslutningar

beräknas på samma sätt som för övriga investeringar. Anslutningar innebär en utbyggnad av elnätet. Därmed bör anslutningar också hanteras och prissättas som övriga investeringar i elnätet. Det kan tilläggas att det är på detta sätt som anslutningar principiellt hanteras med nuvarande regleringsmetod (nätnyttomodellen). Ett annat skäl som talar för att hantera anslutningar som övriga investeringar är att det ur reglersynpunkt görs en åtskillnad mellan hur kostnaderna för att bedriva nätverksamhet beräknas (intäktsramen), respektive hur dessa kostnader fördelas mellan olika kundkategorier i form av överförings- och anslutningsavgifter. En fördel med att göra denna åtskillnad är att om ett domstolsavgörande i framtiden skulle ändra på en fastställd anslutningsavgift leder detta inte per automatik till att hela intäktsramen omprövas, utan endast till en ändring i hur uttaget av nättariffer fördelas mellan olika kundkategorier. På så sätt får inte domstolsavgöranden i ett enskilt fall någon direkt effekt på den i förväg fastställda intäktsramen. Detta skapar en ökad förutsägbarhet och stabilitet kring vilka intäkter som nätföretagen har rätt att ta ut från kunderna.

Avskrivningar

Avskrivningstid

Som ovan angetts ska den reglermässiga kapitalbasen även justeras nedåt på grund av *avskrivningar* på elnätet och övriga tillgångar. Hur väl en reglermetod styr från ett samhällsekonomiskt perspektiv är till stor del beroende av hur väl avvägd avskrivningstiden är för olika komponenter. Det är önskvärt och angeläget ur ett reglerperspektiv att sätta avskrivningstiden, dvs. den ekonomiska livslängden, så nära den tekniska livslängden som möjligt utan att den ekonomiska livslängden överskattas.⁵ Då olika komponenter har olika teknisk livslängd är det vidare nödvändigt att differentiera olika typer av komponenters avskrivningstid i regleringen.

Om man sätter en felaktig avskrivningstid på en komponent kan detta få vissa negativa följder. En för kort satt avskrivningstid kan t.ex. bli för investeringsdrivande eftersom avskrivna anläggningar inte genererar någon intäkt. Väl fungerade anläggningar riskeras då att bytas ut i förtid vilket inte är samhällsekonomiskt effektivt.

⁵ Med ekonomisk livslängd avses den tid en anläggning finns kvar i bokföringen och under den tid man fortfarande gör avskrivningar på den. Med teknisk livslängd avses den tid under vilket anläggningen uppfyller avsedd funktion med normalt underhåll.

När det gäller avskrivningstiden på företagens tillgångar har utredningen övervägt två alternativa möjligheter. Den ena möjligheten är att Energimarknadsinspektionen i föreskrifter på förhand bestämmer en fast avskrivningstid för de olika komponenterna, t.ex. som i dag 40 år på ledningar och 18 år på elmätare. Den andra möjligheten är att inspektionen på förhand bestämmer ett avskrivningsintervall för varje komponent. Företagen får därefter själva välja den avskrivningstid som passar det enskilda företaget bäst. Fördelen med det senare alternativet är att företagen får en viss valmöjlighet att bestämma avskrivningstakten med hänsyn till t.ex. var de ligger i en investeringscykel. Avskrivningstiden kan även variera mellan landsbygds- och stadsnät och riskbedömningen kan därmed skjutas över till nätföretagen. När ett företag väl valt en avskrivningstid för en komponent bör dock denna inte kunna ändras om inte särskilda skäl föreligger. Sådana skäl skulle t.ex. vara ny lagstiftning som tvingar företagen att i förtid byta ut vissa komponenter. Inspektionen har till utredningen uppgett att fasta avskrivningstider från inspektionens synvinkel är att föredra. Anledningen till detta är att jämförelser mellan nätföretagen blir enklare och sannolikt även mera rättvisande. Att använda avskrivningsintervall gör, enligt inspektionen, att jämförelser med hjälp av t.ex. nyckeltal, benchmarking och DEA-metoder blir mera komplexa. Företag med olika ålder på sina elnät kan i sådana jämförelser få olika resultat trots att de i grunden har likartade nät. Om avskrivningsintervall är möjligt påverkar nätföretagens valda intervaller flera resursvariabler i en jämförelseanalys som bl.a. avser att mäta effektiviteten hos företagen. Det kan även uppstå problem vid t.ex. sammanslagningar av nätområden och förvärv av nätföretag. I Finland har man valt att använda modellen med avskrivningsintervall men enligt uppgift från Energimarknadsverket i Finland har övervägande delen av företagen valt en så lång avskrivningstid som möjligt, dvs. man har i få fall utnyttjat möjligheten att variera avskrivningstiden.

Med hänsyn främst till Energimarknadsinspektionens farhågor om att ett system med avskrivningsintervall kan komma att försvåra inspektionens arbete med att ta fram olika jämförelse- och effektivitetsanalyser anser utredningen att det inte är lämpligt att i lag ange att en metod med avskrivningsintervall ska tillämpas. I stället bör regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, inspektionen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om principer för avskrivningar i nätverksamheten. Detta innebär att

inspektionen kommer att ha möjlighet att inledningsvis utforma en modell med fasta avskrivningstider men också att inspektionen kommer att ha möjlighet att om de så finner det lämpligt övergå till en modell med avskrivningsintervall eller t.ex. föreskriva att fasta avskrivningsintervall ska kunna frångås om det föreligger särskilda skäl.

En investering kan visa sig bli värdelös innan den har blivit fullt avskriven. Enligt utredningens mening bör en direktavskrivning då kunna ske om skälet till att investeringen blivit värdelös i huvudsak ligger utanför nätföretagets kontroll. Detta kan vara t.ex. vara fallet om det skett en olycka, en industrianläggning lagts ned, avfolkning skett inom ett område eller på grund att av nya lagbestämmelser införts, t.ex. nya bestämmelser för elmätare som gör att de gamla mätarna blivit värdelösa. Möjligheten till direktavskrivning bör framgå av Energimarknadsinspektionens föreskrifter.

Val av metod för kapitalkostnadsberäkning och avskrivning

Kapitalkostnad är kostnad för att använda kapital, såsom fysiskt kapital i form av t.ex. ledningar och stationer. Kostnaden utgörs av två delar, dels kostnad för förbrukning av tillgången (avskrivning), dels själva avkastningen på tillgången. I detta avsnitt kommer att diskuteras olika metoder för beräkning av kapitalkostnader och vilka konsekvenser detta kan få. I avsnitt 5.3.7 behandlas därefter frågan om hur en rimlig avkastning bör beräknas.

Ett krav på en metod för beräkning av kapitalkostnader är att den betraktas som kostnadsriktig, dvs. att värdet av en investering samlade kapitalkostnader ska motsvara investeringsutgiften.⁶ Det finns i huvudsak fyra modeller för beräkning av kapitalkostnader. Dessa metoder är nominell linjär, nominell annuitet, real linjär och nominell linjär. Samtliga dessa metoder uppfyller kravet på kostnadsriktighet. Under en investerings livslängd ser dock förloppen olika ut avseende ränta och avskrivningar beroende på vilken metod man väljer.

Vid val av metod i anläggningstung verksamhet står valet normalt sett mellan den nominella linjära metoden och den reala annuitetsmetoden. De två övriga metoderna beaktas därför inte vidare.

⁶ Tagesson, T: "Redovisning och beräkning av kapitalkostnader i kommunala VA-verksamheter", Working Paper Series, 2001:1, Department of Business Studies, Kristianstad University College.

En *nominell linjär metod* är sannolikt den oftast tillämpade metoden, både i den kommunala och privata sektorn. Metoden bygger på nominellt konstant avskrivningar av anskaffningsvärdet. På det oavskrivna restvärdet kommer därefter en nominell ränta att tillämpas. Avskrivningen beräknas som anskaffningsvärdet dividerat med avskrivningstiden. En nominell linjär metod har flera fördelar. För det första är metoden relativt okomplicerad. Den är således enkelt att relatera metoden till bokföringen eftersom den ofta bygger på samma grundläggande principer. Den nominella räntan är relativt sett enkel att härleda och går att relatera till eventuella marknadsnoteringar på räntemarknaden. Metoden har dock vissa nackdelar. Avskrivningar på anskaffningsvärdet och nominell ränta på oavskrivet restvärde ger reellt sett höga kapitalkostnader i början av investeringens livslängden och snabbt fallande kapitalbas. Reellt sett ger metoden således höga kapitalkostnader i början av investeringens livslängd och låga i slutet av livslängden.

Konstanta nominella avskrivningar signalerar därmed att investeringarna har fallande årlig effektivitet under livstiden och speciellt när de är nya. De flesta nätkomponenter har dock en relativt konstant effektivitet under livslängden med ett snabbare fall mot slutet. Avskrivningsmönstret i den nominellt linjära metoden och förbrukning av anläggningen har därmed ofta motsatta mönster. Den sammanlagda effektiviteten för en anläggning torde därför ha en relativt svag koppling till ålder. Det reala värdet faller dessutom snabbare vid ökad inflation vilket inte är kopplat till anläggningarnas effektivitet. Effekten blir att intäktsramen successivt minskar under investeringens livstid eftersom avskrivningarna är nominellt konstanta och avkastningen faller. Intäktsramen faller därför med stigande ålder för enskilda nätföretag. Detta gäller även hela den svenska nätverksamheten eftersom det generellt sett är en mogen verksamhet. För kunderna spelar det ingen roll om anläggningarna är nya (höga kapitalkostnader) eller gamla (låga kapitalkostnader). En intäktsram som bygger på denna metod riskerar därför att inte reflektera underliggande ekonomiska realiteter.

Vid tillämpningen av en *real annuitetsmetod* multipliceras återanskaffningsvärdet med en annuitetsfaktor beräknad utifrån antagna värden på realränta och avskrivningstid. Återanskaffningsvärdet erhålles ofta genom en uppräkningsfaktor av anskaffningsvärdet med den allmänna inflationen, t.ex. KPI, eller med en standardkostnad. Kapitalkostnaderna fördelas så att de blir reellt konstanta över tiden. Reellt ger metoden konstanta kapitalkostnader samtidigt

som kapitalbasen minskar mindre i början och mer i slutet av investeringens livslängd. En fördel med denna metod är att den bättre återspeglar den faktiska förslitningen av elnätet. En nackdel med metoden är att den är komplex. Detta gäller särskilt när det finns behov av att analysera nominella värden, t.ex. vid effektivitetsanalyser och vid metoder för att beräkna en rimlig avkastning. En omräkning kan då bli mycket komplicerad.

Vilken metod som används för att beräkna kapitalkostnaderna styr i sin tur delvis vilken ränteprincip som kan tillämpas för att beräkna avkastningen på insatt kapital. Utredningen anser – mot bakgrund av valet av att tillämpa ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde – att det är naturligt att använda en nominellt linjär metod. Dessutom är en sådan modell förhållandevis enkel att tillämpa och förstå. Eftersom en genomgående tanke med utredningens förslag är att just åstadkomma en enkel och förutsägbar modell för bedömningen av skäligheten i nätföretagens intäkter kan det därför enligt utredningen vara lämpligt att en sådan modell väljs. Det kan dock inte uteslutas att en annan modell i ett senare skede anses mera lämplig. Med hänsyn till detta och till att frågan om avskrivningsmetod är av sådan teknisk karaktär att den inte lämpar sig att föra in i lagtext föreslår utredningen att regeringen och inspektionen precis som när det gäller avskrivningstiden bemyndigas att få meddela föreskrifter i denna del.

I Finland tillämpas ett system där Energimarknadsverket vid fastställande av intäktsramen accepterar kostnader för avskrivningar även för material som är fullt avskrivna. De ingår dock inte i kapitalbasen och genererar därmed inte någon avkastning. Syftet med regelverket är att ett företag ska ges incitament till att fortsätta använda material som fungerar tillfredsställande i stället för att ersätta det mot nytt. Utredningens förslag om bemyndigande om metod för hur avskrivning ska beräknas ger regeringen respektive Energimarknadsinspektionen möjlighet att utforma liknande bestämmelser om detta skulle anses vara lämpligt.

5.3.7 Rimlig avkastning m.m.

Förslag: Ett nätföretag ska ha rätt till en rimlig avkastning på kapitalbasen. Avkastningen ska beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder.

Avkastning är den andra delen i ett företags kapitalkostnad. Vid bedömningen av en rimlig avkastning bör man utgå från att avkastningen i nätverksamheten ska motsvara vad som kan bedömas vara normalt för konkurrensutsatt affärsverksamhet med motsvarande risknivå. Detta kan också uttryckas som den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar i den aktuella nätverksamheten (jfr prop. 2001/02:56 s. 22). Vid bedömningen av vad som kan anses vara en likartad risknivå bör beaktas att nätföretagen verkar under delvis andra förutsättningar jämfört med företag inom andra branscher. Speciellt för nätföretagen är t.ex. anslutningsplikten, det mycket stabila kundunderlaget samt det faktum att företagens intäkter är reglerade av en statlig myndighet då de har monopol på sin verksamhet. En viktig faktor som ökar risken för ett nätföretag jämfört med andra företag är bestämmelserna om avbrottsersättning i 10 kap. ellagen. Detta är en ersättning som under vissa förutsättningar ska betalas ut av nätföretagen vid längre elavbrott till kunderna oavsett om det uppkommit skada eller inte. Avbrottsersättningen kan uppgå till betydande belopp vid större avbrott (se mer om avbrottsersättning i avsnitt 5.3.9 under rubriken *Reglerna om avbrottsersättning*).

Det finns i princip två sätt för investerare att skjuta till kapital till ett företag, nämligen i form av lån eller eget kapital (riskkapital). Förräntningskravet brukar kallas kalkylränta och bestäms bl.a. av den risk som förknippas med tillgången. Kalkylräntan utgör den del av kapitalkostnaden som avser dels ersättning för den avkastning som investerare kräver för att binda kapital till tillgången, dels den faktiska räntekostnaden för lånat kapital. En vedertagen metod för att beräkna kalkylräntan är den s.k. WACC-metoden (Weighted average cost of capital). En genomsnittlig kapitalkostnad kan beräknas genom att väga samman ägarnas bedömda avkastningskrav med låneräntan där andelen lån respektive eget kapital av det totala kapitalet används som vikter. Genom att använda WACC-metoden beaktas således avkastningskravet på både ägarnas kapital och lånat kapital. Ägarna och investerarna förutsätts kräva en avkastning som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende eller specifik för ett särskilt företag. Genom att multiplicera kalkylräntan med kapitalbasen får man fram en rimlig avkastning som kommer att läggas till övriga kostnader vid fastställandet av en intäktsram.

WACC-metoden används redan i dag i Energimarknadsinspektionens nuvarande reglering av nättarifferna för att beräkna företagens kapitalkostnader. Metoden används även inom andra områden, t.ex. av Post- och telestyrelsen, och i andra länder, tex. Norge och Finland. Utredningen anser därför att det är lämpligt att även i en framtida tillsynsmodell använda denna metod för att beräkna en rimlig avkastning för företagen. Utredningens förslag hindrar dock inte inspektionen från att tillämpa en annan vedertagen ekonomisk metod för beräkning av en rimlig avkastning. Det bör ligga på inspektionen att utarbeta de närmare förutsättningarna för en sådan beräkning. Som framgår av avsnittet ovan har utredningen bedömt det som lämpligt att en nominell linjär metod i nuläget väljs för att beräkna kapitalkostnaderna.

5.3.8 Löpande kostnader och intäkter i nätverksamheten

Förslag: Vid fastställande av intäktsramen ska som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

De kostnader som nätföretagen kan påverka bör efter eventuella effektivitetsjusteringar ingå vid fastställandet av intäktsramen. Energimarknadsinspektionen bör för dessa kostnader utarbeta och tillämpa en eller flera effektivitetsmodeller eller kostnadsschabloner i syfte att främja en effektiv drift av nätverksamheten. Sådana kostnader som nätföretagen inte kan påverka bör accepteras i sin helhet.

De intäkter som ska kontrolleras mot intäktsramen är de intäkter som nätföretagen erhållit från nätverksamheten under tillsynsperioden.

Ett nätföretag ska få ansöka hos Energimarknadsinspektionen om att delar av intäkter från nätanslutningar under perioden ska tas med i intäktsredovisningen först för senare perioder (periodisering). En ansökan om periodisering ska medges om intäkterna från anslutningar under perioden varit betydande i förhållande till de intäkter från anslutningar som koncessionshavaren normalt har i det aktuella redovisningsområdet. Motsvarande ska gälla intäkter för att flytta befintliga ledningar.

Kostnader under tillsynsperioden

Det är endast skäliga kostnader för att driva nätverksamheten som bör accepteras vid fastställandet av en intäktsram. Man kan uttrycka detta som att de kostnader som ska accepteras är sådana som krävs för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

När det gäller löpande kostnader bör man skilja mellan kostnader som företagen kan påverka, t.ex. drifts- och underhållskostnader, och kostnader som företagen inte kan påverka, t.ex. kostnader för överliggande nät och avgifter till Energimarknadsinspektionen m.m.⁷ Var gränsen mellan de båda kostnadstyperna ska dras bör i normalfallet inte utgöra några större problem. Om det uppstår svårigheter får frågan i slutändan avgöras av rättspraxis.

De kostnader som företagen inte kan påverka bör accepteras i sin helhet. Detta ligger redan i begreppet ”skäliga kostnader” och ”kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift”. Enligt utredningens mening bör även – åtminstone inledningsvis – de faktiska kostnaderna för nätförluster accepteras i sin helhet även om volymen av förlusten åtminstone på längre sikt till viss del går att påverka. Lagstiftningen bör dock inte sätta hinder för en framtida effektivitetsgranskning när det gäller volymen av nätförluster. När det gäller kostnaden framgår av 3 kap. 16 § ellagen att el för att täcka nätförluster ska anskaffas på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt. Det är därför enligt utredningen inte nödvändigt med någon ytterligare reglering när det gäller kostnader för anskaffning av elen.⁸

När det gäller de kostnader som går att påverka, t.ex. drifts- och underhållskostnader, kostnader för nätadministration m.m., kan dessa bestämmas av faktiska kostnader eller standardkostnader. För att skapa incitament för effektivisering av dessa kostnader kan antingen en s.k. effektiviseringskomponent tillämpas på de faktiska kostnaderna eller så används standardkostnader frikopplade från de faktiska kostnaderna.

Med drift och underhåll avses aktiviteter som hör samman med anläggningars skötsel. Driften syftar på löpande verksamhet för att

⁷ Med kostnader för överliggande nät menas kostnader som nätföretaget har för transporttjänster i överliggande nät.

⁸ Av 12 kap. ellagen följer att Energimarknadsinspektionen har tillsynen över att nätföretagen anskaffar el på ett sådant sätt som anges i 3 kap. 16 §. Inspektionen har rätt att meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter och villkor som omfattas av tillsynen (12 kap. 3 §).

hålla elsystemet igång och underhåll syftar på verksamhet med avsikt att möjliggöra angiven prestation från anläggning genom att dess funktionsförmåga vidmakthålls eller återförs på tidigare nivå. Drifts- och underhållskostnader är den klart största delen av de påverkbara kostnaderna. Den består bl.a. av kostnader för personal, köpta tjänster och material.

Drifts- och underhållskostnaderna för olika typer av komponenter i nätet varierar till följd av flera faktorer. De mest påtagliga är dock förekomsten av rörliga delar, hur utsatt komponenten är för yttre påverkan samt antalet och omfattningen på de fel som uppstår i komponenten. Underhåll bör delas upp i förebyggande och avhjälpande åtgärder.

Inom reglering av elnätsverksamhet finns generellt tre olika ansatser på hur man ska beakta kostnaderna för drift och underhåll och skapa incitament för rationaliseringar.

1. Det första alternativet utgår ifrån företagets faktiska kostnader med eventuell effektivitetsjustering baserat på en måttstocksjämförelse av branschföretagens kostnader för produktion. Fördelarna med denna ansats är framförallt att den är enkel att tillämpa och att faktiska kostnader för effektiv drift blir normgivande eftersom normen i jämförelsen kommer att utgöras av den lägsta kostnaden för given produktion som uppnåtts i branschen under perioden. Justering av företagets verkliga drifts- och underhållskostnader i förhållande till dess utfall i en måttstocksjämförelse ger tydliga incitament till effektivisering. Denna ansats är relativt enkel att tillämpa i regleringen förutsatt att det finns produktionsuppgifter (data) av tillräckligt god kvalitet. Uppbyggnaden av en modell för måttstocksjämförelse kan dock vara resurskrävande. Energimarknadsinspektionen har i dag en utarbetad DEA-modell som tar hänsyn till vissa av dessa omständigheter.
2. Den andra ansatsen innebär att man gör beräkningar av kostnadseffektivitet och produktivitetsutveckling på historiska data. Resultaten används sedan för att skraddarsy en s.k. X-faktor för respektive företag. Denna X-faktor kan bestå av dels en generell faktor (lika för alla företag) utifrån kunskapen om hur produktivitetsutvecklingen varit, dels en företagsspecifik faktor utifrån resultat från effektivitetsberäkningen.

3. Den tredje ansatsen innebär att utarbeta normer eller schabloner för enskilda kostnader eller funktioner i företaget. Dessa kan vara beräknade utifrån ett måttstocks-perspektiv genom att relatera kostnaderna till antal kunder, mängden överförd energi, kapitalbasen etc. Fördelen med en sådan modell är att när väl modellen är på plats är den administrativt enkel och ger starka incitament för nätföretagen att effektivisera sin verksamhet. Schablonmetoden kan liknas vid en måttstocksreglering där själva måttstocken ska vara rimlig men oberoende av företagets verkliga kostnader. Nackdelen är att metoden i sig är partiell och det kan vara svårt att få fram rättvisande schabloner för enskilda kostnader eller funktioner i företaget. Med flera samtidiga normer eller schabloner riskerar man att det sammanlagda kravet på företaget kan bli för högt då möjlighet till kompensation mellan normer är svåra att åstadkomma.

Skillnaden mellan det första och andra alternativet är att det första har en direkt koppling mellan åren och det enskilda företagets produktion, yttre villkor och kostnader i relation till övriga företag. I det andra alternativet bestäms X-faktorn av historiska data för flera år bakåt i tiden. När väl denna är bestämd för tillsynsperioden ligger den fast för hela perioden.

När det gäller kostnader för drift och underhåll tillämpar Energimarknadsinspektionen i dag en fast procentsats baserat på kapitalbasen, dvs. ett nuanskaffningsvärde. En sådan metod medför att drifts- och underhållskostnaderna i princip periodiseras över hela avskrivningstiden. Eftersom en real annuitetsmetod tillämpas för beräkningen av kapitalkostnaderna i den nuvarande regleringen, dvs. att kapitalkostnaderna periodiseras över hela avskrivningstiden, är det angeläget att också periodisera drifts- och underhållskostnaderna. När kapitalkostnaderna beräknas utifrån ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde med en linjär metod bör man i stället ta hänsyn till den verkliga utvecklingen av drifts- och underhållskostnaderna över tiden. Detta kan uppnås genom att utgå ifrån de verkliga kostnaderna.

Med nätadministration avses t.ex. kostnader för mätning, fakturering, kundtjänst, inkasso och s.k. overheadkostnader. Även kostnader för leverantörsbyte, avräkning och de uppgifter som utförs åt marknaden för marknadens funktion ingår i denna post, t.ex. information till leverantörer om levererad el till en kund. I en regler-

modell kan dessa, på samma sätt som gäller för drifts- och underhållskostnader, bestämmas t.ex. genom företagens faktiska kostnader eller enligt en standardkostnadsprincip. Energimarknadsinspektionen använder i dag en standardkostnadsprincip där nätföretagen tillerkänns ett fast belopp per kund. Beloppet är olika beroende på olika typer av kunder, t.ex. låg- och högspänningskunder. En svårighet med en standardkostnadsprincip är att det är svårt att sätta en nivå som är tillämpbar på samtliga företag. Det kan t.ex. vara stor skillnad i stordriftsfördelar när det gäller kundadministration mellan de större och de mindre företagen. Om man i stället väljer att använda företagens faktiska kostnader krävs på samma sätt som när det gäller kostnader för drift och underhåll att inspektionen gör någon form av effektivitetsanalys och då har tillgång till jämförelsematerial för samtliga företag för att kunna få fram en skälig kostnad. Kostnader för administration kan precis som kostnader för drift och underhåll ingå i en måttstocks-konkurrens.

Utredningen har ovan i avsnitt 5.3.5 – som rör beräkning av nätföretagens kapitalbas – föreslagit att i kapitalbasen ska ingå samtliga de tillgångar som krävs för att bedriva verksamheten och detta oavsett om tillgångarna ägs av nätföretaget eller om det hyrs av någon annan. Effekten av detta blir att ett nätföretag regleringsmässigt får avkastning och kan tillgodoräkna sig kostnader för avskrivningar för både ägda och hyrda tillgångar. För att ett nätföretag som hyr en tillgång inte ska bli överkompenserad kan företagets hyreskostnader för tillgångarna i dessa fall inte tas med vid beräkningen av intäktsramen. Om den hyra som nätföretaget betalar förutom rena hyreskostnader även inkluderar kostnader för tjänster bör dock dessa kostnader ingå i intäktsramen. Beroende på vad det är för kostnader kan dessa tas om hand som påverkbara kostnader. Om det t.ex. i hyran av en elnätskomponent ingår kostnader för drift- och underhåll bör dessa kostnader läggas in som en kostnadspost under drift- och underhåll för det nätföretaget som hyr komponenten. Ett annat exempel gäller om ett nätföretag t.ex. hyr ett s.k. färdigt mätarvärde. I hyreskostnaden kan då ingå såväl hyreskostnaden för själva elmätaren som kostnad för tjänsten avläsning av mätaren. Kostnaden för själva tjänsten bör då läggas in som en kostnad för nätadministration. Ett liknande fall är då ett nätföretag hyr en komplett fakturerings tjänst, inkluderande såväl själva dataprogrammen som själva tjänsten. Sammanfattningsvis anser utredningen att det är väsentligt att de valda modellerna för

beräkning av nätföretagens kostnader är neutrala med avseende på hur företagen väljer att bedriva sin verksamhet.

En något speciell kostnad är kostnader för avbrottsersättning som i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 5.3.9 bör hållas utanför beräkningen av intäktsramen.

I detta sammanhang bör även nämnas att det finns opåverkbara kostnader som är exklusiva för stamnätet och därmed endast påverkar Affärsverket svenska kraftnät. Ett exempel på en sådan kostnad (eller intäkt) är transitavgifter. Transit kan beskrivas som den el som transporteras genom ett tredje land. Transit i det svenska stamnätet orsakar kostnader för systemoperatören. Samtidigt kan även svensk export och import orsaka transit i andra länder vilket medför ökade kostnader för systemoperatörer i dessa länder. Tidigare kunde kompensation för transitflöden erhållas genom gränstariffer men eftersom dessa har avskaffats har systemansvariga inom ramen för den europeiska samarbetsorganisationen ETSO överenskommit om en transitmekanism som syftar till att ersätta systemansvariga för de kostnader de har. ETSO har tillämpat diverse olika modeller genom åren och ytterligare en ny modellvariant träder i kraft i januari 2008. Det är för närvarande osäkert hur länge denna mekanism kommer att vara i bruk vilket försvårar möjligheten till långa prognoser. Då Svenska kraftnät omöjligen kan prognostisera hur mycket transit som kommer att transporteras över det svenska stamnätet eller bedöma hur stor transit kan komma att orsakas i andras nät medför detta att Svenska kraftnät inte kan avgöra om transit kommer att bli en kostnad eller en intäktspost. Uppgifter om den korrekta kostnaden/intäkten finns dock tillgänglig vid tidpunkten för då avstämningsbeslutet ska meddelas.

Sammanfattningsvis anser utredningen att Energimarknadsinspektionen vid fastställandet av en intäktsram bör godta sådana kostnader som krävs för en ändamålsenlig och effektiv drift av nätverksamheten. När det gäller kostnader som företagen kan påverka bör som ovan nämnts någon form av krav på effektivitet ställas på företagen när det gäller bl.a. kostnader för drift och underhåll samt nätadministration. Utredningen har ovan gett exempel på olika modeller som skapar incitament till effektivisering av nätverksamheten. Det bör dock närmast ankomma på inspektionen att utarbeta sådana modeller. Det är därvid viktigt att inspektionen vid framtagandet av modellerna beaktar företagens olika förutsättningar när det gäller t.ex. nätets ålder och dess geografiska läge.

Intäkter under tillsynsperioden

De intäkter som bör tas med och kontrolleras mot intäktsramen är de intäkter som nätföretagen erhållit från nätverksamheten under tillsynsperioden. Förutom intäkter för överföring av el och anslutningsavgifter bör andra avgifter som anknyter till verksamheten ingå, t.ex. eventuella faktureringsavgifter, krav- och påminnelseavgifter m.m. (jfr 1 kap. 5 § ellagen och 3 kap. 28 § STEMFS 2005:2⁹). Som ovan påpekats bör t.ex. inte finansiella tillgångar ingå i nätföretagens kapitalbas. Därmed följer också att vinster från dessa tillgångar inte ska räknas in i intäktsmassan vid bedömningen av om företagen har haft en skälig intäkt. Inte heller andra intäkter som inte härrör från nätverksamheten ska tas med, t.ex. intäkter från bredbandsverksamhet, mätartjänster och entreprenadtjänster som görs för annans räkning.

Som angetts ovan i detta avsnitt kan den fastställda intäktsramen komma att överskridas om det sker en stor och kanske oväntad anslutning som genererar en stor engångsintäkt för nätföretaget. För nätföretaget gäller det i så fall att balansera denna engångsintäkt med något lägre överföringsavgifter för att företagets faktiska intäkter totalt sett ska hålla sig inom intäktsramen. För att undvika onödiga variationer i överföringsavgifterna bör nätföretaget ha möjlighet att ansöka hos Energimarknadsinspektionen om att den faktiska intäkten från anslutningsavgifterna periodiseras under en längre tidsrymd. En sådan ansökan bör beviljas om intäkterna från anslutningar under tillsynsperioden varit betydande i förhållande till de intäkter från anslutningar som nätföretagen normalt har haft från det aktuella redovisningsområdet. Motsvarande bör gälla för intäkter för att flytta befintliga ledningar.

Även på intäktssidan finns några speciella fall som endast gäller Svenska kraftnät. Ett exempel på detta är s.k. flaskhalsintäkter. Denna intäkt uppstår till följd av brist på kapacitet när marknadsaktörernas önskemål om handel mellan två elspotområden överstiger den faktiska kapaciteten. Konsekvensen blir att marknaden splittras i prisområden och skillnaden mellan vad köparen i importområdet och säljaren i exportområdet betalar kan ses som en kapacitetsavgift/flaskhalsintäkt. Flaskhalsintäkter samlas in av elbörsen och fördelas mellan de systemansvariga i Norden enligt särskilt av-

⁹ Föreskrifter om ändring i Statens energimyndighets föreskrifter och allmänna råd om lämnande av vissa uppgifter för bedömning av nättariffers skälighet (STEMFS 2003:3).

tal som sträcker sig fram till och med 2011. Storleken på denna intäkt är oförutsägbar och varierar betydligt mellan åren till följd av skilda förutsättningar avseende exempelvis hydrologi, prisnivåer, efterfrågan och tillgänglighet i produktionen.

5.3.9 Justering av avkastningen med hänsyn till kvalitet

Förslag: Nätföretagens kvalitet vad gäller sättet att bedriva nätverksamheten ska påverka intäktsramens storlek. En sådan bedömning ska kunna medföra att den beräknade avkastningen höjs eller sänks. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten.

I ett inledningsskede bör Energimarknadsinspektionen utarbeta en modell där antalet avbrott och avbrottens längd får inverkan på den beräknade avkastningen. På sikt bör även andra leveranskvalitetsaspekter och kvalitetsvariabler kunna inverka på avkastningens storlek.

Avbrott som överstiger 12 timmar bör tills vidare hållas utanför kvalitetsregleringen. En särskild översyn bör dock göras i syfte att på lämpligaste sätt samordna regelverken för kvalitetsreglering och avbrottsersättning.

Inledning

I ellagen finns ett stort antal bestämmelser som ställer krav på nätföretagens leveranssäkerhet och kvalitet på överföring av el. I 3 kap. 1 § anges t.ex. att ett nätföretag svarar för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el. Nätföretag är också skyldiga att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. Enligt 3 kap. 9 § ska överföringen av el vara av god kvalitet och ett nätföretag är skyldigt att avhjälpa brister hos överföringen i den utsträckning kostnaderna för att avhjälpa bristerna är rimliga i förhållande till de olägenheter för elanvändarna som är förknippade med bristerna. Från och med den 1 januari 2011 kommer en miniminivå för leveranssäkerheten i överföring av el att börja tillämpas. Enligt huvudregeln i 3 kap. 9 a § ska ett nätföretag se till att avbrott i överföringen

av el till en kund aldrig överstiger tjugofyra timmar. Av 12 kap. följer att Energimarknadsinspektionen har en generell tillsynsskyldighet över att nätföretagen följer bestämmelserna i ellagen. Därutöver finns bestämmelser i 4 kap. som innebär att man vid skälighetsbedömningen ska ta hänsyn till kvaliteten på överföringen av el, t.ex. avbrottsfrekvens och spänningskvalitet (se prop. 2001/02:56 s. 21). Slutligen finns bestämmelser i 10 kap. om ersättning direkt till kunder vid elavbrott, s.k. avbrottsersättning.

Det finns flera anledningar till att inkludera en kvalitetsaspekt i regleringen av nätföretagens intäkter. En anledning är att detta skapar incitament för nätföretagen att planera sina drifts- och underhållskostnader samt investera i elnäten på ett sådant sätt att nivån på kvaliteten i överföringen av el upprätthålls eller förbättras. Detta är särskilt viktigt om regleringen i övrigt är utformad på ett sätt där kostnadsminimering främjas vilket i sig skulle kunna leda till en försämring av kvaliteten på kort eller lång sikt. Införandet av en kvalitetsaspekt kan i sådana fall balansera eventuella negativa effekter av regleringen på nätföretagens vilja att investera i elnäten för att upprätthålla eller förbättra leveranskvaliteten.

En annan anledning till att införa en kvalitetsaspekt i regleringen är att skapa incitament för nätföretagen att bedriva nätverksamheten på ett effektivt sätt. Om regleringen av nätföretagens intäkter enbart fokuserar på att bedöma vilka kostnader som kan anses vara skäligen för att tillhandahålla en nättjänst, oberoende av kvalitet, riskerar kunderna att få betala höga nättariffer i förhållande till den kvalitet i överföringen av el som levereras. Genom att införa en kvalitetsaspekt i regleringen riktas fokus i stället på att kvaliteten i överföringen av el ska vara så hög som möjligt i förhållande till de kostnader som överföringen genererar. Införandet av en kvalitetsaspekt bidrar därmed till att skapa incitament för nätföretagen att upprätthålla eller förbättra leveranskvaliteten på ett kostnads-effektivt sätt.

Slutligen kan införandet av en kvalitetsaspekt också styra företagens agerande mot en generell samhällsekonomisk optimal nivå vad gäller kundernas betalningsvilja för en given nivå på leveranskvaliteten. I praktiken kan det vara svårt att definiera exakt var denna nivå befinner sig. Det avgörande är dock inte att hitta själva nivån, utan att veta åt vilket håll regleringen styr i förhållande till den samhällsekonomiska optimala nivån på leveranskvaliteten och att anpassa utformningen av kvalitetsregleringen därefter (se mer

om den samhällsekonomiska nivån nedan under rubriken *Kvalitetsregleringens inverkan på avkastningen*).

Olika former av kvalitetsreglering

Kvalitetsreglering kan bl.a. utformas så att den kopplas till den ekonomiska regleringen, t.ex. så att den påverkar den intäktsram som ska fastställas. Kvalitetsregleringen kan även utformas genom en särskild reglering i form av t.ex. standarder, normer eller kriterier för leverenskvalitet. En effektiv kvalitetsreglering uppnås genom användning av båda modellerna. Den första varianten reglerar och styr kvalitetsnivån över hela kundkollektivet (s.k. aggregerad nivå) medan den andra varianten oftast är riktad på en mer detaljerad nivå och i princip definierar på kundnivå den lägsta acceptabla kvalitetsnivån (selektiv reglering).

Som exempel på den första varianten kan nämnas Energi marknadsinspektionens kvalitetsreglering i nätnyttomodellen. I nätnyttomodellen beräknas en förväntad avbrottskostnad. Kostnaden värderas i princip utifrån information om kundernas uppskattade betalningsvilja. Med stöd av företagets avbrottsdata (antal och minuter) beräknas därefter en verklig avbrottskostnad. Om denna är mindre än den förväntade sker inget kvalitetsavdrag. Är däremot den beräknade verkliga avbrottskostnaden större än den förväntade sker ett avdrag mellan skillnaden mellan verklig och förväntad avbrottskostnad. Det finns dock ett golv i kvalitetsregleringen som innebär att avdraget aldrig kan överstiga en viss nivå.

Bestämmelserna i 3 kap. § 9 a ellagen som fastställer att en nät-koncessionshavare ska se till att avbrott i överföringen av el till en elanvändare aldrig överstiger tjugofyra timmar är exempel på den andra varianten av kvalitetsreglering.¹⁰

I dag finns i 10 kap. ellagen bestämmelser om avbrottsersättning till kunder i vissa fall då överföringen av el har avbrutits. Dessa bestämmelser infördes den 1 januari 2006 (prop. 2005/06:27) och innebär att nätföretagen är skyldiga att betala avbrottsersättning till berörda kunder då överföringen av el har avbrutits under en sammanhängande period om minst tolv timmar (9–16 §§) och avbrottet är hänförligt till ett fel som beror på ett hinder inom nätägarens kontrollansvar. Avbrottsersättningen beräknas utifrån avbrotts-

¹⁰ Som angetts ovan träder denna bestämmelse i kraft den 1 januari 2011.

periodens längd och ersättning utgår med en procentsats av den årliga nätavgiftskostnaden. Stora kunder får därmed i kronor räknat en högre ersättning. Ersättningen ska ges direkt till kunden. I lagen finns ett antal undantag då ersättning inte ska utgå. Det främsta syftet med regleringen om avbrottsersättning är enligt förarbetena att skapa ekonomiska drivkrafter för nätföretagen att förbättra näten så att långvariga avbrott blir alltmer sällsynta. En ekonomisk kompensation till elanvändarna efter tolv timmars avbrott är även motiverad utifrån ersättningens reparativa funktion (prop. 2005/06:27 s. 35). I nätnyttomodellen medräknas för närvarande kostnader för avbrottsersättning, vilket i praktiken innebär att ett nätföretags debiteringsgrad förbättras det året avbrottsersättningen betalas ut. Regleringen med nätnyttomodellen tillämpas dock genom en tillsyn i efterhand, vilket gör att en utbetald avbrottsersättning inte får någon betydelse för nästkommande period/år. Ett nätföretag kan alltså inte retroaktivt höja sina tariffer eller rulla över kostnaderna till nästa period. Eftersom långvariga avbrott i huvudsak är väderrelaterade och därmed kan variera kraftigt från år till år är det i princip omöjligt för ett nätföretag att med säkerhet planera sin tariffsättning med hänsyn till eventuell påverkan på debiteringsgraden genom utbetald avbrottsersättning i en efterhandsreglering. Därmed kan nätföretagen i praktiken inte utnyttja utbetald avbrottsersättning som en kostnad fullt ut. Nätföretagen som däremot systematiskt har dålig leveranskvalitet och därmed alltid ligger i golvet i nätnyttomodellens kvalitetsfunktion skulle dock kunna få det felaktiga incitamentet att betala ut avbrottsersättning i stället för att vidta åtgärder för att förbättra leveranskvaliteten. Energimarknadsinspektionen har dock andra möjligheter att tillse att kvaliteten i överföringen av el håller en acceptabel nivå t.ex. med stöd av 3 kap. 9 § ellagen vilken föreskriver att överföringen av el ska vara av god kvalitet.

Både kvalitetsregleringen i nätnyttomodellen och bestämmelserna om avbrottsersättning har sina begränsningar då de är relativt trubbiga verktyg. Man kan t.ex. ifrågasätta om varje typ av avbrott ska bedömas på samma sätt. Enligt utredningens mening är det mer rimligt att allvarligheten av ett avbrott bör skilja mellan om det drabbar en stor industri jämfört med t.ex. ett fritidshus, om kunderna har informerats om avbrottet i förväg och eventuellt när på dygnet avbrottet sker. Energimarknadsinspektionen har dock nyligen tagit fram nya föreskrifter avseende avbrottsrapportering som möjliggör en sådan differentiering. Föreskrifterna kommer att leda

till att kvaliteten på de inrapporterade uppgifterna förbättras jämfört med dagens rapportering. Den nya avbrottsrapporteringen, som även kommer att inkludera korta avbrott (avbrott kortare än 3 minuter), kommer att gälla från och med den 1 januari 2011 och avse rapportering av uppgifter från 2010. På sikt är det även önskvärt att kunna ta hänsyn till spänningskvaliteten i regleringen.

Man skulle även kunna tänka sig att bedöma andra former av kvalitet som t.ex. kvaliteten på kundservice såsom krav på svarstider vid telefonsamtal och responstider för felavhjälpning m.m. I Sverige finns dock för närvarande inte någon utvecklad mätningmetod för detta.¹¹ För att kunna komma fram till ett bra resultat är man dessutom tvungen att definiera den servicenivå som kunderna förväntar sig och vad de är villiga att betala för detta. Det kan dock inte uteslutas att Energimarknadsinspektionen på sikt kan ta fram metoder för en sådan bedömning. Utredningen anser därför att man i en bestämmelse i ellagen inte bör låsa fast vad som avses med uttrycket kvalitet. Därmed kan andra typer av kvalitet i framtiden komma att påverka intäktsramens storlek.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att det vid bedömningen av skäligheten i nätföretagens intäkter bör ingå en bedömning av kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten. I ellagen bör därför införas en bestämmelse som anger att hänsyn ska tas till kvaliteten på överföringen av el vid bestämmandet av intäktsramen. Energimarknadsinspektionen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i överföringen av el. I nuläget bör regleringen i första hand rikta in sig på antalet avbrott och avbrottets längd men på sikt bör bedömningen även gälla t.ex. spänningskvaliteten.

Särskilt om reglerna om avbrottsersättning

Inledning

Innan utredningen behandlar frågan om hur kvalitetsregleringen ska påverka intäktsramen förs i detta avsnitt en diskussion om hur reglerna om kostnaderna för avbrottsersättning bör hanteras vid fastställandet av intäktsramen och hur de avbrott som ger upphov till den kundspecifika avbrottsersättningen bör hanteras i kvalitets-

¹¹ Sådana metoder finns för närvarande i vissa andra länder, t.ex. Storbritannien, Italien och Ungern.

regleringen i övrigt. Utredningen har valt att åskådliggöra tre alternativ för hur kostnaden respektive avbrotten kan hanteras. Oavsett vilket alternativ som väljs kommer reglerna att kunna utformas så att nätföretagen ges incitament att förbättra kvaliteten i överföringen av el, om än på olika sätt.

Alternativ 1 – avbrottsersättningen jämföras med en icke påverkbar kostnad

Den första alternativet är att den kostnad som uppstår vid utbetalning av avbrottsersättningen jämföras med en icke påverkbar kostnad vid fastställandet av nätföretagens intäktsram. Om kostnaden räknas in i intäktsramen innebär detta att nätföretaget kan ta ut motsvarande intäkter av kundkollektivet som helhet. Därmed får nätföretagen kostnadstäckning genom intäktsramen för de utbetalningar till kunderna som sker i form av avbrottsersättning. Ersättningen fungerar i detta fall som en typ av försäkring, där pengar omfördelas mellan kunder utifrån de lagstadgade krav om ersättning som finns vid längre avbrott i överföringen av el. Kundkollektivet som helhet är därmed med och betalar den ekonomiska kompensation som utgår till den enskilde på samma sätt som i t.ex. en hem- eller bilförsäkring.

Genom att kostnaden för avbrottsersättningen i detta alternativ inkluderas i intäktsramen kommer reglerna om avbrottsersättningen i sig inte att skapa några incitament för nätföretagen att förbättra överföringskvaliteten för att undvika framtida längre avbrott och utbetalningar. Sådana incitament kan dock till viss del skapas indirekt genom att de ersättningsgrundade avbrotten, dvs. de som överstiger 12 timmar, inkluderas i den övriga kvalitetsregleringen. De längre avbrotten kommer då att påverka utfallet av nätföretagens faktiska kvalitet och leda till att nätföretaget får ett större kvalitetsavdrag, dvs. en större sänkning av intäktsramen, än vad som annars hade varit fallet. För att inte riskera en alltför stor sänkning av intäktsramen till följd av längre elavbrott kommer nätföretagen att kontinuerligt behöva arbeta med att förbättra överföringskvaliteten. En risk med ett sådant förslag är dock att det är tveksamt om en reglering på aggregerad nivå ensam kan skapa motsvarande drivkrafter på en selektiv nivå (kundnivå). Genom att t.ex. ha en överkvalitet för vissa kunder (tätort) kan man neutralisera påverkan av långvariga avbrott för andra kunder (glesbygd) på

en aggregerad nivå. Nätföretagen som också i övrigt har problem med leveranskvalitet och skulle ligga i kvalitetsregleringens golv skulle också helt sakna incitament att minska påverkan av långvariga avbrott. Därmed skapas inte alla de drivkrafter för ett säkrare elnät som är syftet med reglerna om avbrottsersättning.¹²

Alternativ 2 – avbrottsersättningen jämföras med en påverkbar kostnad

Det andra alternativet är att avbrottsersättningen jämföras med en påverkbar kostnad. Även i detta alternativ tas avbrottsersättningen med som en kostnad vid beräkningen av intäktsramen. Eftersom ersättningen jämföras med en påverkbar kostnad kommer ersättningen dock att påverka utfallet vid de effektiviseringsjusteringar eller dylikt som Energimarknadsinspektionen tar fram i syfte att effektivisera nätföretagens verksamheter (jfr avsnitt 5.3.8). Detta får då till följd att nätföretagets påverkbara kostnader justeras nedåt. Beroende på hur man värderar avbrottet i den övriga kvalitetsregleringen skapas incitament för nätföretagen att bibehålla eller höja kvaliteten i näten. På samma sätt som gäller för alternativ 1 ovan är det dock tveksamt om en reglering på aggregerad nivå ensam kan skapa motsvarande drivkrafter på en selektiv nivå (kundnivå). Detta alternativ kan även kombineras med alternativ 1.

Alternativ 3 – Avbrott som överstiger 12 timmar hålls utanför kvalitetsregleringen

Det tredje alternativet är att kostnaden för utbetald avbrottsersättning inte räknas in när nätföretagets intäktsramar fastställs. Detta innebär att nätföretagen inte får ta ut kostnaden för avbrottsersättningen av kundkollektivet. I stället är det nätföretagen själva som får stå för denna kostnad. Om det sker längre avbrott som omfattar ett stort antal av nätföretagets kunder kan kostnaden för avbrottsersättningen komma att uppgå till betydande belopp, då avbrottsersättningen som mest kan uppgå till tre års nätavgifter för den enskilde kunden vid varje avbrottstillfälle. Detta skapar starka incitament för nätföretagen att förbättra överföringskvaliteten när det gäller längre avbrott. Avbrottsersättningen

¹² Se t.ex. prop. 2005/06:27 s. 22 där det betonas att även hushållen på landsbygden ska kunna lita på att eldistributionen fungerar på ett tillfredsställande sätt under de oväder som återkommer höst- och vintertid.

fungerar i detta fall mer som en ersättning som ska utgå oavsett skadans storlek än som en försäkring, vilket också är det uttryckliga syftet med bestämmelserna (se prop. 2005/06:27 s. 29–33). För att nätföretagen inte ska få en dubbel ekonomisk sanktion till följd av de längre avbrotten bör dessa i så fall hållas utanför den övriga kvalitetsregleringen. I annat fall kommer dessa avbrott att få genomslag på nätföretagets intäkter på två sätt. Dels genom att utfallet i kvalitetsregleringen försämrats, vilket leder till en sänkning av intäktsramen, dels genom att det uppstår en kostnad i form av utbetald avbrottsersättning, en kostnad som nätföretagen inte får täckning för genom intäktsramen.

Utredningens bedömning

Det framgår inte av förarbetena till införandet av reglerna för avbrottsersättningen hur dessa regler ska samverka med regleringen av nätföretagens intäkter. Det uttalade syftet med reglerna för avbrottsersättningen är dock framförallt att dessa regler ska skapa ekonomiska drivkrafter för nätföretagen att förbättra elnäten så att långvariga avbrott blir alltmer sällsynta (se prop. 2005/06:27 s. 30 f och 60). Detta talar starkt för att kostnaden för avbrottsersättningen bör hållas utanför intäktsramen. Som nämns ovan är det dock möjligt att skapa drivkrafter för nätföretagen att på en aggregerad nivå förbättra elnätet även om kostnaden för avbrottsersättningen inkluderas i intäktsramen. Detta uppnås genom att de längre avbrotten inkluderas i kvalitetsregleringen och/eller genom att jämställa avbrottsersättningen med en påverkbar kostnad, vilket innebär att de längre avbrotten kan få genomslag på nätföretagens kvalitetsutfall, och därmed även på intäktsramen. Risken är dock att incitamenten för att kvalitetsförbättra elnäten på selektiv nivå minskar.

Ett förslag att låta avbrottsersättningen jämnställas med en icke påverkbar eller påverkbar kostnad skulle som ovan angetts i praktiken medföra att incitamenten för nätföretagen att förbättra överföringskvaliteten när det gäller längre elavbrott minskar. Således tvärtemot vad som i förarbetena anges som skäl för att bestämmelserna infördes. Inom utredningen har som argument för att ändå lämna ett sådant förslag angetts att bestämmelserna om avbrottsersättning är så kraftfulla att de ensamma kan få till följd att nätföretag kan gå i konkurs samt att Sverige är ensamt med så höga

ersättningskrav på nätföretagen.¹³ Vidare finns i lagen ingen gräns för antalet fall då avbrottsersättning ska betalas ut. Teoretiskt kan således ett nätföretag som drabbas av ett antal större oväder bli tvungen att betala ut ersättning vid flera tillfällen under ett och samma år. De kraftfulla följderna som avbrottsersättningen kan innebära är emellertid enligt utredningens mening inte i första hand en konsekvens av övergången till en förhandsreglering utan rör i stället skäligheten och lämpligheten i det nuvarande regelverket om avbrottsersättning. Utredningens bedömning är därför att reglerna om avbrottsersättning bör tillämpas på ett sätt som det enligt förarbetena till dessa bestämmelser är tänkt, nämligen att de ska ge starka drivkrafter för att förbättra kvaliteten när det gäller längre avbrott. Om regeringen anser att nivåerna när det gäller avbrottsersättning är för höga eller om regelverket i något annat avseende slår på ett sätt som inte var tänkt vid genomförandet av bestämmelserna bör detta åtgärdas i annan ordning och inte genom förslag från denna utredning. Enligt utredningens mening är det även tveksamt om utredningens direktiv överhuvudtaget ger utrymme för att lämna ett sådant förslag. Någon antydning till detta ges inte i formuleringen av utredningens uppdrag. Tvärtom anges att utredningen ska beakta vad som sägs i propositionen *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27).

Utredningen avstår således från att lämna ett förslag där kostnaderna för avbrottsersättning inkluderas i intäktsramen och att de bakomliggande elavbrotten behandlas i kvalitetsregleringen på samma sätt som de kortare elavbrotten. Samtidigt vill utredningen dock peka på att en samtidig tillämpning av de båda regelverken sammantaget skulle kunna leda till oönskade konsekvenser, framför allt i situationer då de samtidigt leder till stora intäktsminskningar för ett nätföretag. Av denna anledning bör en särskild översyn i syfte att samordna dessa regelverk så att de styr mot väl avvägda kvalitetsincitament för nätföretagen och undviker alltför kraftiga sammantagna effekter.

¹³ I 10 kap. 13 § finns dock en bestämmelse om jämkning av avbrottsersättningen om ersättningen är oskäligt betungande med hänsyn till nätföretagets ekonomiska förhållanden, t.ex. om det finns risk för att ett nätföretag tvingas gå i konkurs (se prop. 2005/06:27 s. 37 f och 60).

Kvalitetsregleringens inverkan på avkastningen

Genom utredningens bedömning ovan om att avbrott överstigande 12 timmar uteslutande bör hanteras genom avbrottsersättningen kommer volymen att minska för vad den övriga kvalitetsjusteringen ska ta i beaktande. Det som återstår när det gäller elavbrott är de kortare avbrotten (under 12 timmar) och målsättningen för kvalitetsjusteringen i denna del bör vara att, jämfört med när det gäller de avbrott som överstiger 12 timmar, förbättra kvaliteten på lite längre sikt.

Värderingen av kvaliteten för de kortare avbrotten bör utgå från vad kunderna har rätt att förvänta sig och är beredda att betala för. Det är i detta sammanhang väsentligt att sträva efter en samhälls-ekonomiskt optimal nivå. Med detta menas den kvalitet som kunderna optimalt eftersträvar i förhållande till den kostnad kunderna är villiga att betala. Kunderna är säkerligen inte beredda att betala vad som helst för att få tillgång till en avbrottsfri överföring av el.

Inom utredningen har diskuterats om rapporterad kvalitet ska kunna medföra endast en sänkning av den beräknade avkastningen eller om man bör införa en modell som innebär att avkastningen kan höjas vid en kvalitet som överstiger den förväntade och sänkas vid en kvalitet som understiger den förväntade. I teorin bör man som ovan sagts eftersträva en samhälls-ekonomisk optimal nivå. Detta innebär att ett nätföretag som håller en kvalitet som överstiger den förväntade nivån inte bör tillerkännas en högre intäktsram. I praktiken är det dock svårt att med exakthet ange denna nivå. Enligt utredningen bör man därför vid en kvalitetsreglering ta hänsyn till en felmarginal. Håller ett nätföretag en kvalitet över den samhälls-ekonomiska optimala nivån men inom en på förväg fastställd felmarginal bör detta företag, åtminstone i viss omfattning, kunna få höja sin intäktsram. Om ett företag i dag håller en mycket hög kvalitet och i en framtida modell inte får ersättning för detta torde företaget nämligen att på sikt sänka sin kvalitet. Det skulle vara olyckligt om så skedde på grund av att den optimala nivån med hänsyn till kvalitet fastställts till en alltför låg nivå. Därför bör man alltså enligt utredningens mening ta hänsyn till en viss felmarginal som innebär att en kvalitetsnivå över det samhälls-ekonomiska optimumet till viss del kan innebära en höjning av den beräknade avkastningen för ett nätföretag.

En dålig kvalitet ska innebära en sänkning av den beräknade avkastningen. Precis som i dag bör det finnas ett golv i kvalitets-

regleringen. Anledningen till detta är främst för att skydda nätföretagen från för stora negativa justeringar på grund av dålig kvalitet. Risken är annars att ett nätföretag kan hamna i en negativ spiral där företaget inte har råd med nödvändiga investeringar och därmed får än högre kvalitetsavdrag. Utredningen anser att kvalitetsregleringen inledningsvis inte bör få för stor inverkan på intäktsramen totalt sett då effekterna av denna typ av reglering behöver utvärderas och utvecklas. Effekterna av den föreslagna regleringen i övrigt bör också beaktas innan kvalitetsens genomslag på avkastningen fastställts. Inte minst om kostnaderna för avbrottsersättning läggs utanför kvalitetsregleringen kommer detta att påverka storleken på ett eventuellt kvalitetsavdrag. Det bör tilläggas att Energimarknadsinspektionen även har andra möjligheter att se till att kvaliteten i överföringen av el håller en acceptabel nivå. Inspektionen kan t.ex. med stöd av 12 kap. 3 § ellagen meddela ett föreläggande då ett nätföretag har brutit mot den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 1 § om krav på säkert, tillförlitligt och effektiv överföring av el eller 3 kap. 9 § om att överföringen av el ska vara av god kvalitet.

Det bör ankomma på Energimarknadsinspektionen att utarbeta en närmare modell för hur kvalitetsregleringen ska utformas.

5.3.10 Förhållandet mellan lag, förordning, föreskrifter och Energimarknadsinspektionens beslut när det gäller skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter

Enligt 8 kap. regeringsformen (RF) är normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om lagar och andra föreskrifter, fördelad mellan riksdag och regering. Av 8 kap. 3 § RF följer att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna kräver lagform. Av detta följer att t.ex. bestämmelser om fastställande av nätföretagens intäktsramar måste regleras i lag. I 7 § 3 p. samma kapitel anges dock att regeringen efter bemyndigande i lag har rätt att genom förordning meddela närmare föreskrifter. Vidare framgår av 11 § samma kapitel att riksdagen i lag även kan bemyndiga regeringen att överlåta till en förvaltningsmyndighet att meddela närmare föreskrifter i ärendet.

Vid sidan av den delegationsrätt som riksdagen enligt ovan har kan regeringen med stöd av 8 kap. 13 § RF utan särskilt bemyndigande utfärda rena verkställighetsföreskrifter av lag (regeringens

primärområde) samt dessutom utfärda bl.a. administrativa föreskrifter, t.ex. rörande en myndighets organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhet (den s.k. restkompetensen).

Ett bemyndigande ger aldrig en myndighet generell rätt att besluta om föreskrifter utan gäller alltid ett bestämt område. Även om ett bemyndigande ger utrymme för föreskrifter är signalen tydlig från riksdag och regering att använda bemyndigande med återhållsamhet för att minska regelmassan. Ett bemyndigande är att uppfatta som ett tak och inte som ett riktmärke (se t.ex. Ds 1998:43 s. 21). Förarbetena till ett bemyndigande kan också ofta ge en fingervisning om vad föreskrifterna är tänkta att reglera.

I detta sammanhang kan det också vara lämpligt att nämna att en myndighet kan utfärda generella rekommendationer om tillämpningen av en författning och hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende (s.k. allmänna råd).¹⁴ En myndighet kan utfärda allmänna råd utan att ett bemyndigande har getts. Allmänna råd är inte bindande men både Regeringsrätten och Högsta domstolen har i sina domskäl hänvisat till allmänna råd utgivna av myndigheter.

Inom utredningen har diskuterats på vilken nivå, dvs. lag, förordning eller föreskrifter, som de olika bestämmelserna som rör fastställande av intäktsramarna och den närmare bedömningen av intäkternas skälighet bör ligga på. Det nuvarande regelverket bygger på en ramlagstiftning där endast de övergripande principerna finns intagna i lagen och några preciserade bestämmelser i förordning eller föreskrifter finns inte. Detta innebär att Energimarknadsinspektionen och domstolarna har getts ett brett utrymme för tolkning och tillämpning när det gäller skäligheten av nätföretagens intäkter.

Som tidigare har framgått i detta betänkande anser utredningen att den nuvarande regleringen i samband med en övergång till en renodlad förhandsprövning bör göras mer tydlig och detaljerad än dagens regelverk. Den ovan beskrivna modellen för hur fastställande av intäktsramar ska gå till och den efterföljande avstämningen bör därför i större utsträckning än i dag regleras i lag, förordning och föreskrifter. Frågan är då i vilken omfattning bestämmelserna bör föras in i de olika författningarna och vilka delar som bör ligga i beslutsform, dvs. i Energimarknadsinspektionens fastställelse- och avstämningsbeslut.

¹⁴ Se 1 § författningsförsamlingsförordningen (1976:725).

De nya bestämmelserna i ellagen rörande själva skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter bör enligt utredningens mening utvecklas något mer än vad som görs i dagens lagstiftning. Det bör dock fortfarande endast vara huvuddragen i skälighetsbedömningen som kommer till uttryck i själva lagen. Anledningen till detta är bl.a. att lagen inte ska behöva ändras på grund av olika dynamiska effekter som t.ex. ändrade förhållanden i branschstruktur eller ekonomiska situationer. Det är också rimligt att anta att mindre justeringar av tillsynsmodellen måste göras fortlöpande – inte minst under de första tillsynsperioderna – och detta bör kunna ske utan en ändring av bestämmelserna i ellagen. Det är också enligt utredningens mening inte lämpligt att onödigt tynga lagtexten med en närmare beskrivning av själva tillsynsmodellen även om de övergripande stegen i modellen bör framgå. Slutligen är en stor del av den nya regleringen som utredningen föreslår av sådan teknisk karaktär som inte lämpligen bör komma till uttryck i lagtext.

I kapitlet om nätföretagens intäkter i ellagen (kap. 5 i utredningens förslag) bör införas en inledande bestämmelse som anger att Energimarknadsinspektionen ska fastställa de samlade intäkter ett nätföretag under tillsynsperioden får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter, dvs. fastställande av en intäktsram, och att detta ska ske innan den aktuella tillsynsperioden börjar. Därefter bör anges utgångspunkterna för hur intäktsramen ska beräknas. Inspektionen ska därvid utgå från att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på investerat kapital samt att inspektionen vid denna beräkning även ska ta hänsyn till kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten. Som föreslagits i avsnitt 5.3.9 om justering av avkastningen med hänsyn till kvalitet är det lämpligt att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, inspektionen bemyndigas att i föreskrifter närmare ange vad som ska avses med kvalitet i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamhet. Genom att ange dessa utgångspunkter kommer modellen för hur skälighetsbedömningen översiktligt att framgå av lagtexten. I särskilda bestämmelser i lagen bör därefter anges huvudprinciperna om hur beräkningen och bedömningen av skäliga kostnader och rimlig avkastning ska göras.

Energimarknadsinspektionens beslut bör innehålla de modeller och principer som används vid beräkningen av intäktsramen. Det kan t.ex. röra sig om olika effektivitetsanalyser, standardkostnader, kvalitetsmodeller och metod för beräkning av rimlig avkastning.

Efter tillsynsperiodens slut ska Energimarknadsinspektionen kontrollera att nätföretagen hållit sig inom den justerade intäktsramen. Något särskilt bemyndigande i denna del torde inte behövas då inspektionen ska basera beräkningen av den justerade ramen utifrån de metoder och principer som redan fastställts i det meddelade beslutet innan tillsynsperioden började (se avsnitt 5.7).

Lag	Förordning och föreskrifter	Energimarknadsinspektionens beslut
Energimarknadsinspektionen ska senast två månader innan en ny tillsynsperiod börjar fastställa de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under perioden.		
I fastställelsebeslutet ska framgå vilka uppgifter, metoder och principer som inspektionen tillämpat vid fastställandet av ramen. Längden på tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår.		
Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som har fastställts att krävas för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Vid bestämmandet av intäktsramen ska hänsyn tas till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva nätverksamheten. En sådan hänsyn kan medföra en höjning eller sänkning av den beräknade avkastningen.	Vad som avses med kvalitet, t.ex. antalet avbrott och avbrottens längd.	Närmare modell för hur kvalitetsjustering ska ske. Därefter beräkning av kvalitetsavdrag, förväntad i fastställelsebeslutet och faktisk i avstämningsbeslutet.

<p>Vid fastställande av intäktsramen ska som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.</p>		<p>Framtagande av effektivitetsmodeller för vissa typer av kostnader. Därefter beräkning av skäligen kostnader.</p>
<p>Inför en ny tillsynsperiod ska planerade investeringar läggas till kapitalbasen och avskrivningar ska dras ifrån. Investeringar ska motsvara genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra likartade investeringar.</p> <p>Om det föreligger särskilda skäl får investeringen överstiga den genomsnittskostnad som anges i första stycket.</p> <p>Investeringar som är uppenbart obehövliga för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät ska inte tillföras kapitalbasen.</p>	<p>Fastställd nivå där investeringar enligt huvudregeln accepteras utan prövning av Energimarknadsinspektionen.</p> <p>Metod för hur avskrivning av kapitalbasen ska beräknas.</p>	<p>Framtagande av standardkostnader.</p> <p>Beräkning av investeringar och avskrivningar. Fastställande av kapitalbas.</p>
<p>Beräkning av rimlig avkastning på kapitalbasen ska ske utifrån allmänt vedertagna ekonomiska metoder.</p>		<p>Närmare beskrivning av använd metod, t.ex. WACC, och därefter beräkning av rimlig avkastning.</p>
<p>Efter tillsynsperiodens slut ska Energimarknadsinspektionen i ett avstämningsbeslut fastställa den slutligt gällande intäktsramen för perioden. Inspektionen ska därvid kontrollera om de antaganden som legat till grund för fastställelsebeslutet överensstämmer med det faktiska utfallet under</p>		<p>Beräkning av den slutliga intäktsramen.</p>

perioden och justera intäktsramen därefter. Vid denna bedömning ska inspektionen utgå från de uppgifter och metoder som inspektionen tillämpat vid fastställandet av intäktsramen och som framgår av fastställelsebeslutet.		
Bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen att meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som inspektionen behöver för att meddela fastställelse- och avstämningsbeslut samt om indelning av komponenter i komponentslag.	Föreskrifter om vilka uppgifter som ska ges in, på vilket sätt och när detta senast ska ske samt indelning av elnätet i komponenter och komponentslag.	

5.4 Särskilt om anslutningsavgifter när det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund

5.4.1 Inledning

Genom den av Energimarknadsinspektionen fastställda intäktsramen (fastställelsebeslutet) får nätföretagen besked om hur stora intäkter de får lov att ta ut från kunderna i form av nättariffer och andra avgifter under den kommande tillsynsperioden. I intäktsramen ingår nätföretagens kostnader för anslutningar (se avsnitt 5.3.6 under rubriken *Särskilt om nätföretagens kostnader för anslutningar*). Nätföretagen får således i förväg kännedom om hur stora kostnader de kan komma att få tillgodogöra sig för nya anslutningar.

När det gäller de kundspecifika anslutningskostnaderna, dvs. de anslutningsavgifter som nätföretaget fakturerar en kund, finns i ellagen angivet exempel på vad som särskilt ska beaktas vid utformningen av dessa avgifter. Därtill har en närmare praxis utvecklats från Energimarknadsinspektionen och domstolarna om hur avgifterna ska utformas. En anslutningskund har även rätt att i

förväg från nätföretaget få uppgift om priset för anslutningen och övriga villkor.

Enligt kommittédirektivet är utredningens uppdrag bl.a. att lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk som krävs för att införa en ordning där Energimarknadsinspektionen ska godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla. När det gäller förhandsprövningen av kostnaderna för anslutningarna för nätföretagen har detta som ovan angetts tagits hand om genom utredningens förslag om att inspektionen i förväg ska fastställa en intäktsram. I detta avsnitt ger utredningen sin bedömning om regelverket avseende anslutningsavgifter därutöver behöver justeras eller förtydligas när det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund.

Efter ett inledande avsnitt om gällande rätt och tillämpning av regelverket (avsnitt 5.4.2) kommer utredningens förslag om hur reglerna om anslutningsavgifter bör utformas (avsnitt 5.4.3).¹⁵ I det sista avsnittet för utredningen en diskussion om förslagets förenlighet med artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet (avsnitt 5.4.4).

5.4.2 Gällande rätt och tillämpning av regelverket

Den som har nätkoncession är, om det inte finns särskilda skäl, skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till elnätet (3 kap. 6 och 7 §§ ellagen). En elektrisk anläggning kan utgöras av såväl en produktionsanläggning av el som en slutanvändare av el (kund). Produktionsanläggningar genererar el som matas in på elnätet. Kunder använder el och tar således ut el från elnätet. Anslutning av elektriska anläggningar sker därmed på både inmatningssidan (produktionsanläggningar) och uttagssidan (slutanvändare).

Om ett nätföretag och en kund eller en produktionsanläggning inte är överens om ett villkor vid anslutning av en elektrisk anläggning, t.ex. priset för anslutning, kan kunden vända sig till Energimarknadsinspektionen som i rollen av tvistelösande myndighet är skyldig att pröva tvisten. Detta ska enligt huvudregeln i ellagen ske inom två månader efter det att en ansökan kommit in till inspektionen. Inspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten (13 kap. 5 § ellagen).

¹⁵ En mer utförlig redogörelse för gällande rätt finns i kapitel 2.

Vid utformandet av anslutningsavgifter ska särskilt beaktas var en anslutning är belägen och vilken effekt anslutningen avser (4 kap. 1 § tredje stycket ellagen). Av förarbetena framgår att dessa kriterier inte ska ses som en uttömmande uppräkningslista av samtliga faktorer som kan ligga till grund för avgiftens bestämmande (prop. 2004/05:62 s. 84).

I äldre förarbeten till ellagen – men som fortfarande är relevanta – anges beträffande utformningen av nättariffer bl.a. att en princip för utformning av nättariffer bör vara att den som förorsakar kostnader för nätägaren också ska betala för detta (prop. 1993/94:162 s. 57). Vidare anges att engångsavgiftens storlek ska kunna motsvara merkostnader för t.ex. en nybyggd anslutning (a. prop. s. 157). Huvudregeln är således att anslutningsavgiften ska motsvara de kostnader som anslutningen medför. Detta innebär att den bl.a. ska vara avståndsberoende, dvs. den ska utformas med hänsyn till var den anslutande kundens anläggning ligger (jfr 4 kap. 3 § ellagen). Energimarknadsinspektionen har dock ansett det befogat att tillämpa anslutningsavgift enligt en schablonmetod där detta kan spara administrativa kostnader för kundkollektivet utan alltför stora negativa effekter för enskilda. Såväl länsrätten som kammarrätten har godtagit inspektionens tillämpning av bestämmelserna i ellagen i denna del.

I avsnitt 2.4.2 ges en närmare beskrivning av hur Energimarknadsinspektionen tillämpar nuvarande regelverk kring anslutningar till elnätet. Prövning av anslutningsvillkoren kan ske efter att en kund eller en produktionsanläggning vänt sig till inspektionen med klagomål. För anslutningar på uttagssidan tillämpar inspektionen schabloner för anslutningar upp till och med en säkringsstorlek (en effektnivå) på 25 ampere. För anslutningar över 25 ampere är det i huvudsak nätföretagens faktiska kostnader för anslutningen som avgör storleken på anslutningsavgiften. Generellt sett gäller att ju större säkringsstorlekar, desto större spridning är det i beräkningsunderlaget för schablonerna med avseende på anslutningskostnader och antal anslutningar. I dagsläget har därför inspektionen valt att dra gränsen för schabloniseringen av anslutningsavgifterna vid 25 ampere.

Den rättspraxis rörande schabloner som har utvecklats för anslutningsavgifterna på uttagssidan gäller således än så länge enbart anslutningar för lägre säkringsintervall, 16–25 ampere. I domstolsavgöranden från länsrätten och kammarrätten ges stöd för en schablonisering av anslutningsavgifterna, när detta kan spara

administrativa kostnader för kundkollektivet utan alltför stora negativa effekter för enskilda, samt när detta kan bidra till att skapa en snabb, enkel och förutsägbar hantering av ärendena.¹⁶ Det bör dock noteras att det ännu inte finns domstolsavgöranden på regeringsrättsnivå. Regeringsrätten har dock nyligen meddelat prövningstillstånd i ett par ärenden rörande anslutningsavgifter.

Vid sin tillsyn av avgifter för anslutningar på inmatningssidan tillämpar Energimarknadsinspektionen huvudregeln att det är nätföretagets faktiska kostnader för anslutningen som avgör storleken på anslutningsavgiften. Anslutningar på inmatningssidan är i högre grad unika ärenden jämfört med anslutningar på uttagssidan, då en anslutning av en produktionsanläggning kan kräva särskilda åtgärder, t.ex. förstärkningar i nätet, beroende på vilken typ av produktionsanläggning som ska anslutas samt till vilket nät anslutningen sker. Därutöver är antalet anslutningsärenden på inmatningssidan betydligt färre jämfört med anslutningar på uttagssidan. Inspektionen har därför gjort bedömningen att underlaget för att beräkna schabloner för inmatning av el inte är tillräckligt enhetligt, jämförbart och omfattande för att kunna ligga till grund för schabloniserade avgifter. Prövningen av anslutningsavgifter för inmatning av el sker i stället genom att de kostnadsposter som ligger till grund för anslutningsavgiften granskas. Där det bedöms vara möjligt används dock standardkostnader inom ramen för prövningen.

En anslutning på inmatnings- eller uttagssidan kan i vissa fall medföra merkostnader för nätföretaget utöver vad som normalt sett ingår i anslutningen mellan kundens anslutningspunkt och elnätet. Sådana merkostnader uppstår om nätföretaget exempelvis måste förstärka, bygga om eller bygga ut nätet på grund av anslutningen. Som beskrivits ovan anges i förarbeten och domstolsavgöranden att en anslutningsavgift i största möjliga mån ska motsvara de faktiska, kundspecifika kostnaderna för nätföretaget som själva anslutningen medför. Detta innebär att den som förorsakar merkostnader för nätföretaget ska betala dessa. Detta ska återspeglas i avgiftens storlek. Vid inkoppling av nya anläggningar på ett lokal- och regionnät uppstår alltid kostnader som är specifika för anläggningen. Kostnaden för förstärkning, ombyggnad eller

¹⁶ Kammarrättens i Stockholm domar den 9 november 2004 i mål nr 5957-03 och den 5 oktober 2006 i mål nr 4592-05.

utbyggnad av nätet som är till nytta för kundens anläggning ska således bekostas av kunden enligt denna princip.¹⁷

Vid en nyanslutning av en anläggning kan det också inträffa att en del av åtgärderna kommer fler än den nyanslutande anläggningen till nytta. Dessa kostnader anses då inte enbart vara kundspecifika för den enskilda anslutningen. Kostnaderna ska dock inte heller bäras av hela kundkollektivet. I detta fall utgår Energi-marknadsinspektionen i stället från principen att åtgärderna ska delas upp, dvs. bekostas av en mindre grupp berörda kunder, eller framtida anslutande kunder. I dagsläget tillämpar Energi-marknadsinspektionen principen endast vid anslutningar utanför sammanhållen bebyggelse. Principen om s.k. delning har hittills tillämpats i två fall. För det första vid nyanslutning när befintlig fastighet ansluts och övriga befintliga fastigheter i samma område bedöms kunna ansluta sig senare¹⁸ och för det andra när nätföretaget vid en nyanslutning förstärker befintligt nät genom att antingen byta ut den befintliga ledningen eller förlägga en parallell ledning.

5.4.3 Utformning av anslutningsavgifter

Förslag: En nätavgift för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att nätföretagets skäliga kostnader för anslutningen täcks. Härvid ska särskilt beaktas var den ledning eller anläggning som ska anslutas är belägen, effekten i anslutningspunkten och de förstärkningar i elnätet som anslutningen kräver.

En nätavgift för anslutning för uttag av el till en ledning eller ett ledningsnät upp till och med en säkringsstorlek på 63 ampere ska i stället för vad som sägs i första stycket utformas så att avgiften motsvarar genomsnittskostnaden i landet för att genomföra en likartad anslutning under liknade objektiva förutsättningar. I denna avgift ska ingå kostnader för material och arbete som är normalt förekommande vid denna typ av anslutning. För övriga kostnader ska första stycket tillämpas.

¹⁷ Prop. 1993/94:162 s. 58 och s. 157. Kammarrättens i Stockholm domar den 27 juni 2003 i mål nr 4389-2001 och den 2 december 2004 i mål nr 3970-03.

¹⁸ Jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 2 december 2004 i mål nr 3970-03 där kammarrätten uttalar att det är "rimligt att anta att omkringliggande fastigheter på sikt kommer att vilja ansluta sig till elnätet" och att en fördelning av avgiften därför ska ske.

Vid utformningen av en anslutningsavgift enligt första och andra styckena ska även beaktas om en förstärkning i elnätet är till nytta för annan än anslutningskunden eller kan förväntas bli till nytta för framtida anslutningskunder inom tio år från anslutningen. En nätavgift för anslutning för en kund som inom tio år från en tidigare kunds anslutning dragit nytta av dennes anslutning, ska utformas så att den tillkommande kunden betalar samma avgift som den ursprungliga kunden för den del av anslutningen som varit till nytta för denne.

Inledning

Ett nätföretag är enligt huvudregeln i ellagen skyldigt att ansluta en kund om denne begär det. I vissa fall kan denna skyldighet medföra anslutningar i enskilt belägna områden som ligger långt ifrån befintligt elnät. För att genomföra sådana anslutningar krävs i regel en mer eller mindre kostsam utbyggnad av elnätet som sker enbart för den enskilde kundens räkning. Eftersom nätföretagen enligt huvudregeln inte kan neka en kund att ansluta sig, oavsett hur stor kostnaden för anslutningen är, tillämpas huvudprincipen om kostnadsriktighet vid utformningen av anslutningsavgifter. Detta innebär att en kund som ansluter sig till elnätet ska betala en avgift som står i relation till de kostnader som det innebär för nätföretaget att ansluta kunden. Genom att tillämpa denna princip kan en kund inte begära att få en anläggning ansluten utan att också i huvudsak stå för kostnaden för denna anslutning. På så sätt skapas en viss styr-effekt när det gäller kundernas val av lokalisering av bostäder, industrier, elproduktionsanläggningar m.m. Som framgått ovan tillämpar inspektionen parallellt med principen om kostnadsriktighet en schablonmetod som hjälpt vid prövning av vissa tvister om anslutningsavgifternas storlek.

Utredningen har inte funnit några skäl till att föreslå någon avgörande ändring av principen om kostnadsriktighet. Däremot anser utredningen att det kan finnas fördelar med att i vissa fall tillämpa schabloner vid utformningen av anslutningsavgifter, dvs. det som i praktiken redan i dag sker vid Energimarknadsinspektionens skälighetsbedömning av anslutningsavgifter för lägre säkringsstorlekar. Det är emellertid väsentligt att de fördelar som principen om kostnadsriktighet innebär inte går förlorade. Utredningen kommer inledningsvis diskutera frågan om i vilka fall en schablon-

metod kan vara lämplig att tillämpa vid utformandet av anslutningsavgifter. Därefter lämnar utredningen vissa förslag om hur bestämmelserna kring utformandet av anslutningsavgifter bör utformas.

Lämpligheten av schabloniserade anslutningsavgifter m.m.

Om efterfrågan på anslutningar inom ett visst säkringsintervall, t.ex. anslutningar av småhus på 16-25 ampere, är stor kan det ur administrativ synvinkel finnas stora fördelar med att schablonisera dessa anslutningsavgifter. En schablonisering av anslutningsavgifterna innebär att avgiften fastställs till ett visst belopp, oavsett vad den faktiska kostnaden för att ansluta en kund uppgår till. En fördel med att använda schabloner är att kunden i förväg vet hur stor anslutningsavgiften kommer att bli. Detta skapar en ökad förutsägbarhet för såväl kunder som nätföretag om anslutningsavgiftens storlek. Genom att använda schabloner underlättas också den administrativa hanteringen av prövningsärenden som avser anslutningsavgifter och för nätföretagen vid prissättningen av anslutningskostnaderna.

En nackdel med att använda schabloner är dock att schablonen vanligtvis kommer att avvika från de faktiska kostnaderna för att utföra anslutningen. Detta kan t.ex. vara fallet vid en anslutning i en tätort där kostnader vida överstiger den genomsnittliga schablonen. Även det motsatta kan bli fallet, dvs. att de faktiska kostnaderna är lägre än schablonkostnaden. Detta är en naturlig följd av att använda schabloner, nämligen att en del kunder ibland kan få betala mer än vad det faktiskt kostar att ansluta sig, medan andra kunder får betala mindre. Schablonen bör dock i genomsnitt (totalt sett) täcka anslutningskostnaderna inom den kundkategori som schablonen avser.

Det finns en gräns för när nackdelarna med att använda schabloner överstiger fördelarna. Var denna gräns går beror i hög grad på hur underlaget för att beräkna schablonen ser ut. Om underlaget utgörs av ett fåtal anslutningar med mycket varierande kostnader är risken större att schablonen i högre grad avviker från de faktiska kostnaderna än om underlaget baseras på en stor mängd anslutningar som sker under liknande förhållanden. Energimarknadsinspektionen tillämpar i dag en schablonmetod vid skälighetsbedömningen av anslutningsavgifter som avser uttag av el från

elnätet till och med säkringsstorleken 25 ampere. För anslutningar över 25 ampere baseras skälighetsbedömningen i huvudsak på nätföretagens faktiska kostnader för anslutningen. Denna kostnad avgör storleken på anslutningsavgiften. Såväl företrädare från inspektionen som nätbranschen har dock uppgett att en schablonmetod på uttagssidan är möjlig och även lämplig för anslutningar upp till och med 63 ampere. Anslutningar mellan 25 och 63 ampere omfattar bl.a. flerbostadshus och stora villor med stort elbehov, t.ex. på grund av eluppvärmning och utomhuspool. Anslutningar som sker på säkringsstorlekar som överstiger 63 ampere utgörs i regel av större anläggningar, t.ex. industrier. Kunder som ansluter sig till säkringsstorlekar över 63 ampere har i regel specifika önskemål och krav på vad anslutningen ska omfatta. Det kan t.ex. handla om att dra in extra anslutningspunkter till ett industriområdet eller andra kundspecifika åtgärder. Således kan anslutningar på högre säkringsstorlekar innehålla många olika åtgärder beroende på kundens önskemål. Därutöver är antalet anslutningar också betydligt färre jämfört med anslutningar som sker på lägre säkringsstorlekar. Detta begränsar möjligheterna att utforma schabloner på ett sätt som i normalfallet gäller för huvuddelen av anslutningskunderna inom ett visst säkringsintervall.

Utformningen av anslutningsavgifter som avser inmatning av el till elnätet utgår i dagsläget ifrån nätföretagens faktiska kostnader för anslutningen, oavsett anslutningens säkringsstorlek. Anledningen till detta är att inspektionen har gjort bedömningen att underlaget för att beräkna schabloner för inmatning av el inte är tillräckligt enhetligt, jämförbart och omfattande för att kunna ligga till grund för schabloniserade avgifter. Således tillämpas olika metoder vid skälighetsbedömningen av avgifterna för en och samma säkringsstorlek beroende på om en anslutning sker i syfte att mata in el till nätet, respektive ta ut el från nätet.

Enligt utredningens uppfattning överväger fördelarna med en schablonmetod vid utformandet av anslutningsavgifter klart nackdelarna för anslutningar, bl.a. då en schablonmetod bidrar till skapa en ökad förutsägbarhet kring nivån på anslutningsavgifterna och underlättar den administrativa hanteringen av de enskilda prövningsärendena. Samtidigt kan det dock konstateras att en schablonisering av avgifterna inte alltid är möjlig eller lämplig att tillämpa. Med hänsyn till vad som ovan sagts anser utredningen att det är lämpligt att tillämpa en schablonmetod på uttagssidan upp till och

med 63 ampere. Övriga anslutningar är av sådan särskild karaktär att tillämpning av schabloner i dessa fall inte kan anses vara lämplig.

En annan fråga är hur en schablonisering av anslutningsavgifterna bör komma till uttryck i ellagen. Inom utredningen har diskuterats om det i ellagen bör införas ett bemyndigande för regeringen eller Energimarknadsinspektionen att – där det är lämpligt – fastställa kostnadsschabloner för anslutningsavgifter, t.ex. upp till en viss effekt. Motivet till detta skulle bl.a. vara att ge mer legitimitet till de schabloner som inspektionen i dag fastställer vid sin tillämpning av ellagens bestämmelser om anslutningsavgifter. Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Det är således inte möjligt att delegera frågor av civilrättslig karaktär till regeringen eller till förvaltningsmyndighet. I samband med att en kund vill ansluta sig till elnätet träffar kunden och nätföretaget ett avtal där villkoren, bl.a. priset, för anslutningen preciseras. Frågan om anslutningsavgifter rör således enskildas ekonomiska inbördes förhållanden. Det förhållandet att ett nätföretag enligt huvudregeln i ellagen är skyldigt att ansluta en elektrisk anläggning till nätet eller att bestämmelsen om anslutningsavgifter återfinns i en lag med i huvudsak offentlighetsrättsliga bestämmelser föranleder ingen annan bedömning. Ett bemyndigande till regeringen eller inspektionen om att fastställa schabloner är således enligt utredningens bedömning inte förenlig med bestämmelserna i RF.

Även om det inte är möjligt att delegera dessa frågor är det naturligtvis möjligt att i lagtext närmare ange och precisera hur anslutningsavgifterna ska utformas och att detta i vissa fall ska ske på ett schabloniserat vis. Utredningen föreslår därför att det direkt av lagtexten bör framgå att anslutningsavgifterna på uttagssidan upp till och med en säkringsstorlek på 63 ampere ska utformas genom en delvis schabloniserad metod. Förslag på hur detta närmare bör ske lämnas nedan.

Utformningen av en schablon för anslutningsavgifter

När det gäller vilka kostnader som bör ingå i schablonen konstaterar utredningen inledningsvis att en anslutning alltid omfattar både materialkostnader i form av kablar m.m. och arbetskostnader. Vissa grundläggande material- och arbetskostnader är gemensamma för

samtliga anslutningar, oavsett vilken typ av anslutning det är fråga om. Exempelvis kräver samtliga anslutningar en material- och arbetsinsats i form av kabel, utdragning av kabel, kabelskåp, montering av kabelskåp samt anslutning av kabeln. Andra moment kan vara vanligt förekommande vid anslutningar, t.ex. schaktning, plöjning, sandning och packning. I regel krävs också någon form av avstängning eller avspärrning av gång-, cykel- eller bilvägar i samband med anslutningen samt återställning av ytbeläggning (t.ex. asfalt). Därutöver finns det moment som vid en anslutning är sällan förekommande. Exempel på sådana moment är tjältining, sprängning samt pressning av rör under väg.

För att upprätthålla principen om kostnadsriktighet bör en schablonmetod inte göras för strikt och därmed kunna slå alltför fel. En viss differentiering bör således vara möjlig då t.ex. särskilda geografiska förhållanden ökar kostnaden för en anslutning. Utredningen anser att en grundläggande princip vid utformningen av schablonerna är att de material- och arbetskostnader som är normalt förekommande vid en viss typ av anslutning bör ingå i schablonen. Om en anslutning medför kostnader som är sällan förekommande bör dessa således inte ingå i schablonen utan beräknas särskilt i enlighet med den nuvarande huvudprincipen om att den enskilde anslutningskunden ska betala för de nödvändiga kostnader som anslutningen kräver.

En schablon kan utformas på olika sätt, t.ex. en nationell schablon där man tar hänsyn till genomsnittskostnaden i landet eller en områdesspecifik schablon där varje enskilt nätföretag utformar schablonerna utifrån sina egna kostnader. För att bibehålla de administrativa fördelarna som en schablon medför anser utredningen att avgiften för anslutningen bör motsvara genomsnittskostnaden i landet för att genomföra en liknande anslutning med liknande objektiva förutsättningar, dvs. en nationell schablon. Syftet med en sådan skrivning är att man ska kunna dela in objektivt sätt likartade typer av anslutningar och prissätta dessa lika. Det kan t.ex. vara anslutning i eller utanför sammanhållen bebyggelse och även variera beroende på effekt etc. Som angetts ovan bör dessutom endast vanligt förekommande kostnader ingå i schablonen. Detta bör framgå av lagtexten. Genom att använda uttrycket "liknande objektiva förutsättningar" måste schablonen göras avståndsberoende. Detta kan t.ex. ske genom att schablonen utformas på så sätt att den delas in i en grundavgift och en avgift per meter ledning och typ av ledning.

Det är nätföretagen som precis som i dag ska utforma anslutningsavgifterna. Förslaget bör dock leda till att Energimarknadsinspektionen utformar schabloner för anslutningsavgifternas storlek vid tillämpningen av bestämmelsen i ellagen. Detta bör inte medföra några problem då inspektion ju redan i dag utarbetar liknande schabloner. I slutändan får därefter domstolarna pröva om avgifterna överensstämmer med lagens krav på att de ska motsvara genomsnittskostnaden i landet för en likartad anslutning.

Principen om kostnadsriktighet

Utredningen har ovan föreslagit att anslutningar på uttagssidan upp till och med 63 ampere i huvudsak ska ske genom schablon på så sätt att avgiften ska bestämmas till genomsnittskostnaden i landet för en likartad anslutning. Som utredningen angett ovan finns det dock delar som inte lämpar sig att fastställa i en schablon, nämligen material och arbete som är sällan förekommande. Dessa delar samt anslutningar på inmatningssidan och säkringsstorlekar på över 63 ampere på uttagssidan måste utformas på annat sätt.

Av nuvarande ellag framgår uttryckligen att nätföretag enligt huvudregeln är skyldiga att ansluta en kund på skäliga villkor och att företaget vid utformningen av anslutningsavgiften särskilt ska beakta anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten. Som angetts ovan är syftet med nuvarande regelverk att en kund som ansluter sig till elnätet ska betala en avgift som står i relation till de kostnader som det innebär för nätföretaget att ansluta kunden. Utredningen anser att denna princip bör fortsätta att gälla för de anslutningar där avgiften i framtiden, om utredningens förslag går igenom, inte ska schabloniseras. Utredningen har ovan föreslagit att 4 kap. ellagen endast ska innehålla bestämmelser om hur nätföretagen ska utforma sina nättariffer, dvs. gentemot sina kunder (se avsnitt 5.2.2). Då ett av syftena med att införa en förhandsprövning är att öka förutsägbarheten inte bara för nätföretagen utan även för elkunderna anser utredningen att nuvarande bestämmelser om utformningen av anslutningsavgifterna bör förtydligas. Framför allt är det väsentligt att den nu gällande huvudprincipen om kostnadsriktighet på ett tydligare sätt kommer till uttryck i lagtexten.

Utredningen föreslår därför att en särskild paragraf införs i ellagen som innehåller bestämmelser om hur dessa anslutningsavgifter

ska utformas. Det är närmast fråga om att utveckla nuvarande 4 kap. 1 § fjärde stycket ellagen. Paragrafen bör dock inledas med den nu gällande principen om att en nätavgift för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att nätföretagets skäligena kostnader för anslutningen täcks. Med ordet skäligena ska förstås så att det med automatik inte behöver vara nätföretagets faktiska kostnader för anslutningen. Nätföretaget kan t.ex. i samband med anslutningen ha förstärkt nätet på ett sätt som inte direkt kommer kunden till godo, ha använt dyrare material än nödvändigt eller inte dragit en ledning på för den anslutande kunden lämpligaste sätt. I så fall ska kunden således inte behöva betala hela den faktiska kostnaden anslutningen medfört. Som ovan angetts kommer dock investeringen som sådan att tillföras kapitalbasen och därmed bl.a. ligga till grund för beräkningen av nätföretagets avkastning.

Därefter bör precis som i dag anges vad som särskilt ska beaktas vid utformningen av anslutningsavgiften. Förutom det som framgår av nuvarande regelverk, dvs. anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten, är det lämpligt att för tydlighetens skull i lagtexten ange att kostnader för de förstärkningar i elnätet som anslutningen kräver ska beaktas vid utformningen av avgifterna. Detta framgår egentligen redan av den ovan angivna principen om att kunden ska betala för de skäligena kostnader som en anslutning kräver.

Principen om delning

Enligt utredningens mening är det lämpligt att ytterligare en princip kommer till uttryck i lagtexten, nämligen principen om delning av kostnader. Som ovan beskrivits är detta en princip som redan i dag tillämpas av Energimarknadsinspektionen. Bakgrunden till principen är att det kan inträffa att en del av åtgärderna vid en anslutning är till nytta för fler än den nyanslutande kunden. Det är då rimligt att den nyanslutande kundens kostnader ska sänkas genom att delar av kostnaden fördelas på både befintliga och framtida kunder som kan anses få nytta av anslutningen. När det gäller framtida kunder är det rimligt att en begränsning i tiden anges för vad som ska avses med en sådan kund. Det skulle annars bli onödigt svåra gränsdragningar när en framtida anslutning kan ligga väldigt långt framåt i tiden. Utredningen anser att en period om tio år är en lämplig tidpunkt. Detta innebär att nyanslutande kunder

inom tioårsperioden betalar sin andel av de kostnader för åtgärder som tidigare utförts och som är till nytta även för dem.¹⁹

Det är naturligtvis inte möjligt att i varje enskilt fall slå fast om och hur många framtida kunder som kan komma att dra nytta av en anslutning. Omständigheter som talar för att en delning bör göras kan t.ex. vara påbörjad byggnation, förekomst av avstyckade fastigheter eller att bygglov har lämnats. När det gäller anslutningar för kunder (såväl inmatnings- som uttagskunder) som avser att bedriva näringsverksamhet bör begränsningen av begreppet framtida anslutningskunder vara något snävare. Normalt bör dessa anses som framtida anslutningskunder endast när dessa har begärt en anslutning eller inkommit med en sådan förfrågan till elnätsföretaget samt påbörjat förfarandet med behövliga tillstånd för sin verksamhet.

Det är endast de kostnader som är till nytta för andra kunder som ska delas. Detta innebär att det alltid kommer att finnas kostnader som är exklusiva endast för den anslutande kunden. När det gäller utformningen av anslutningsavgifter enligt den ovan beskrivna schablonmetoden är det rimligt att anta att den kostnad som ingår i grundavgiften är kundspecifik och således inte ska delas medan det motsatta kan gälla för den rörliga schablonavgiften, naturligtvis under förutsättningen att förstärkningen är till nytta även för andra kunder samt att dimensionering och utformning etc., är gjord – eller redan har beaktats vid prövning av anslutningsavgiften – även för framtida kunder (dvs. att ledningar och transformatorer m.m. är dimensionerade för att ta emot det antal kunder som delningen ska omfatta).

När det gäller frågor om t.ex. när delning ska ske och var gränsen går mellan skäligen kostnader för kunden och nytta för annan kund, är detta frågor som bör överlåtas till Energimarknadsinspektionen och domstolarna att ta ställning till.

¹⁹ Om man vid en ursprunglig anslutning anser att det är sannolikt att ytterligare nio kunder i framtiden kommer att få nytta av en del av anslutningen ska kunden endast behöva betala 1/10 av denna kostnad. Tillkommande kunder de närmaste tio åren ska därefter betala 1/10 av kostnaden för den delen.

5.4.4 Regelverket kring anslutningsavgifter och dess förenlighet med artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet

Bedömning: Utredningens förslag, om att kostnader för anslutningar ska inkluderas i den på förväg fastställda intäktsramen och metoden för hur nätföretagens anslutningsavgifter ska utformas gentemot kund uppfyller kraven i artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet.

I artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet anges följande.

Tillsynsmyndigheten skall ansvara för att, innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för

- a) anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer; dessa tariffer, eller metoder, skall utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion,
- b) tillhandahållande av balanstjänster.

I formell underrättelse från Europeiska kommissionen, daterad den 4 april 2006, anför kommissionen att den lagstiftning som Sverige har anmält till kommissionen inte innebär en skyldighet att fastställa eller godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät och tillhandahållande av balanstjänster enligt de villkor som fastställs i artikel 23.2.²⁰ Kommissionen har vidhållit sin ståndpunkt i ett motiverat yttrande från den 12 december 2006.²¹

När det gäller anslutningsavgifter har utredningen i avsnitt 5.3.6 föreslagit att kostnader för anslutningar ska ingå i den intäktsram som på förhand fastställs av Energimarknadsinspektionen. Nätföretagen har således i förväg fått kännedom om vilka kostnader de kan tillgodoräkna sig för de anläggningar de planerar att ansluta under tillsynsperioden. När det gäller förhållandet mellan nätföretag och kund har utredningen ovan i detta avsnitt föreslagit att avgifterna för vissa typer av anslutningar ska utformas genom en schablonmetod och övriga avgifter – där schablonmetoden inte är

²⁰ KOM:s ref. SG-Greffe (2006) D/201828, ärendenummer 2006/2062.

²¹ KOM:s ref. SG-Greffe (2006) D/207944, ärendenummer 2006/2062.

lämplig – ska utformas på så sätt att anslutningskunden ska betala de nödvändiga kostnader som anslutningen kräver. Kunden ska således i princip för de senare anslutningarna betala den faktiska kostnaden för anslutningen. Med en sådan metod är det inte möjligt att i förväg generellt fastställa ett exakt belopp för vad en anslutning kostnadsmissigt kan komma att uppgå till. I lagtexten har dock även, jämfört med i dag, ytterligare specificeringar föreslagits om vad som särskilt ska beaktas vid utformningen av avgifterna enligt denna metod. En anslutningskund har vidare i enlighet med bestämmelserna i nuvarande 4 kap. 11 § ellagen rätt att i förväg få skriftlig uppgift om anslutningsavgiftens storlek och övriga villkor för anslutningen. En sådan uppgift ska lämnas utan dröjsmål och inom skälig tid. För det fall anslutningskunden anser att avgiften eller villkoren är oskäliga och kunden och nätföretaget inte kan komma överens har kunden rätt att få tvisten prövad av inspektionen. En sådan prövning kan ske utifrån en offert lämnad från ett nätföretag. En kund är därmed väl skyddad när det gäller att i förväg få kännedom om avgiften för en anslutning.

Mot bakgrund av utredningens förslag, om att kostnader för anslutningar ska inkluderas i den på förväg fastställda intäktsramen och metoden för hur nätföretagens anslutningsavgifter gentemot kund ska utformas, bedömer utredningen att bestämmelserna om anslutningsavgifter i förslaget uppfyller kraven i artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet.

5.5 Återbetalning av för högt uttagna avgifter

Förslag: Om ett nätföretags samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen i avstämningsbeslutet ska det belopp med vilken intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen sänka respektive höja denna för påföljande tillsynsperiod.

Om företagets samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än fem procent ska, till det belopp som ska sänka intäktsramen påföljande period, tillkomma ett överdebiteringsbelopp på den del som överstiger fem procent. Detta belopp ska beräknas efter en räntesats motsvarande den under tillsynsperioden av Riksbanken genomsnittliga fastställda referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av

femton procentenheter. Överdebiteringsbeloppet ska sänka intäktsramen för påföljande tillsynsperiod motsvarande beloppets storlek.

Ett nätföretags samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden får inte överstiga intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än tio procent eller med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder.

Om ett nätföretags samlade intäkter har varit högre än vad som anges i tredje stycket ska företaget till sina kunder betala tillbaka ett belopp motsvarande den intäkt som överstigit intäktsramen i avstämningsbeslutet jämte överdebiteringsbelopp. Återbetalningen ska i görligaste mån ske till de som var kunder under den senaste perioden och fördelas i proportion till hur stora avgifter dessa kunder har betalat för överföring av el under perioden.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen ska få meddela föreskrifter om vad ett nätföretag ska iaktta för att uppfylla skyldigheten om att i görligaste mån betala tillbaka de för högt uttagna avgifterna till sina kunder.

De intäkter ett nätföretag har fått in från sina kunder genom nättariffer under en tillsynsperiod kommer aldrig med exakthet motsvara den justerade intäktsram som Energimarknadsinspektionen fastställer i sitt avstämningsbeslut (se vidare avsnitt 5.7). Fråga uppkommer därmed vad som ska ske om ett nätföretags intäkter över- respektive understiger den justerade intäktsramen.

I nuvarande regelverk finns inga uttryckliga bestämmelser om vad ett nätföretag är skyligt att göra då Energimarknadsinspektionen efter tillsyn funnit att företagets intäkter varit för höga. I praktiken har dock inspektionen, med stöd av 12 kap. 3 § ellagen, förelagt företaget att återbetala det för högt uttagna beloppet. Detta ska enligt inspektionens beslut ske först efter det att beslutet vunnit laga kraft. Någon ränta löper inte på beloppet. Bl.a. på grund av det stora antalet kunder som kan ha rätt att få tillbaka erlagda avgifter och den tidsrymd som har passerat innan beslutet vunnit laga kraft så har inspektionen accepterat att återbetalningen i praktiken inte varit kundspecifik utan återbetalning har i stället skett till befintliga kunder. Att i efterhand utröna vilka kunder och hur länge dessa har betalat för nättjänsterna har inte ansetts prak-

tisk genomförbart. Det kan tilläggas att även om det sammanlagt kan röra sig om mycket stora belopp som ska återbetalas så är det för den enskilda kunden tämligen små belopp. Intresset av att varje enskild kund ska ha rätt till att få tillbaka exakt korrekt belopp har därmed fått stå tillbaka för en mer praktisk och för nätföretagen billigare lösning.

Den ovan redovisade metoden för återbetalning som tillämpas i dag skulle även fungera med ett nytt system med förhandsprövning och en avstämning i efterhand av om företagen hållit sig inom de fastställda intäktsramarna. En annan tänkbar metod är den som finns i Finland och Norge. Där tar man hänsyn till nätföretagens överdebitering först vid nästa tillsynsperiod, dvs. det överdebiterade beloppet kommer att påverka intäktsramen för påföljande tillsynsperiod. Metoden är administrativt enkel, vilket skulle gynna såväl nätföretagen som kunderna. Utredningen föreslår därför att en sådan metod införs. För att inte företagen ska lockas att medvetet överdebitera sina kunder bör vid betydande överdebitering någon form av ränta eller avgift utgå på beloppet (överdebiteringsbelopp). Utredningen anser att en överdebitering jämfört med den slutligt fastställda intäktsramen om högst fem procent bör kunna accepteras utan att ett överdebiteringsbelopp ska påföras. Samma procentsats används i Finland. För det fall nätföretagen håller sig inom denna gräns kommer överdebiteringen endast att rullas över till påföljande tillsynsperiod. Någon särskilt insats från Energimarknadsinspektionen behöver inte göras i dessa fall.

Nästa fråga är hur överdebiteringsbeloppet ska beräknas. Det är inte helt enkelt att avgöra en tidpunkt när intäkterna blivit så stora att de passerat gränsen för vad som är acceptabelt. Det är ju också så att det är de samlade intäkterna under hela tillsynsperioden som ska vara skäligen och nätföretagen ska alltså ha möjlighet att t.ex. under ett enstaka år ta ut en högre avgift än andra år. Även om Energimarknadsinspektionen skulle kunna fastställa en exakt tidpunkt är det inte rimligt att från detta datum beräkna en löpande ränta på alla de inbetalningar som sker från kunder från detta datum. Enligt utredningens mening är det därför bättre att bestämma ett fast belopp på den intäkt som ligger över fem procent överdebitering.

En vanlig använd ränteberekening på förmögenhetsrättens område som även tillämpas vid ersättning vid elavbrott (se 10 kap. 14 § ellagen) är den som beskrivs i 6 § räntelagen (1975:635). Enligt denna paragraf utgår ränta enligt en räntefot som motsvarar den vid

varje tid gällande referensräntan enligt 9 § samma lag med ett tillägg av åtta procentenheter.²² Denna bestämmelse bygger på en löpande ränta från en viss tidpunkt. Utredningen har ovan föreslagit att ett fast belopp ska läggas till det belopp som ska överföras till nästa tillsynsperiod. Att fastställa detta belopp till motsvarande referensräntan med ett tillägg om åtta procentenheter skulle inte ge de incitament till att inte överdebitera med mer än fem procent som är tanken med utredningens förslag. Beloppet bör därför sättas till en högre procentsats. Utredningen anser att en räntesats motsvarande referensräntan med ett tillägg om femton procentenheter skulle ge den effekt som är önskvärd. Det bör tilläggas att en överdebitering överstigande fem procent av intäktsramen knappast kommer att komma som en överraskning för ett nätföretag. Som kommer att framgå i senare avsnitt i detta kapitel som rör den mer praktiska hanteringen rörande tillsyn föreslår utredningen att Energimarknadsinspektionen årligen ska stämma av med företagen hur de ligger till i förhållande till intäktsramen. Vidare är tanken att företagen själva löpande ska kunna kontrollera hur deras intäkter står sig i förhållande till intäktsramen. Den ovan redovisade modellen med ett överdebiteringsbelopp på den intäkt som överstiger intäktsramen torde medföra att större överdebiteringar hålls nere.

På samma sätt som gäller för mindre överdebiteringar bör överdebitering över fem procent tillsammans med det tillkommande överdebiteringsbeloppet få rullas över till påföljande tillsynsperiod. Detta dock under förutsättning att överdebiteringen håller sig inom rimliga nivåer. Vid en alltför hög överdebitering bör Energi- marknadsinspektionen på samma sätt som i dag ha rätt att förelägga ett nätföretag att återbetala de för högt uttagna avgifterna. Utredningen anser att en sådan nivå bör sättas till tio procent. Ett nätföretag ska inte heller kunna överdebitera period efter period. Det bör därför införas en bestämmelse som anger att ett nätföretags samlade intäkter inte får överstiga intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder. Om ett nätföretag trots förbudet överdebiterar med ett för högt belopp bör dessa avgifter betalas tillbaka till företagets kunder. Det är då rimligt att kräva att hela det belopp som överstiger intäktsramen betalas tillbaka till kunderna. Vid överdebitering med mer än tio procent bör återbetalningen i görligaste

²² Referensräntan för perioden den 1 juli – 31 december 2007 är 3,5 procent.

mån ske till de som var kunder under den aktuella tillsynsperioden och vid överdebitering med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder bör återbetalningen ske till de som var kunder den senaste perioden. Återbetalningen bör fördelas i proportion till hur stora avgifter dessa kunder har betalat under perioden. De i särklass största intäkterna för nätföretagen kommer från avgifter för överföring av el. Det är därför lämpligt att återbetalningen sker i förhållande till dessa avgifter. Några problem att betala tillbaka rätt belopp till de personer som vid betalningstillfället fortfarande är kunder bör inte vara några problem. Besvärligare blir det när det gäller de personer som flyttat. En lämplig åtgärd kan då exempelvis vara att lämna information om återbetalningen på företagets hemsida samt söka kunderna genom annonsering i lokalpress eller lokalradio. Å andra sidan får kostnaderna för att finna kunderna inte bli alltför höga i förhållande till den återbetalning som aktualiserats. Inspektionen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ska vidtas i sådana fall.

Om intäkterna från nätverksamheten har understigit den godtagbara intäktsnivå som den fastställda intäktsramen och den efterföljande avstämningen anger bör nätföretaget under nästpåföljande tillsynsperiod få höja avgifterna för överföringstjänsterna. Detta eftersom en del nätföretag annars för säkerhets skull kontinuerligt skulle prissätta sina överföringstjänster så att avgiften ligger över den godtagbara nivån i syfte att undvika att intäktsramarna av en eller annan anledning inte uppnås. Ett nätföretag bör dock inte kunna få samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. Utredningen föreslår därför att ett underskott måste utnyttjas påföljande tillsynsperiod för att inte gå förlorad.

Utredningens förslag ovan om att en överdebitering som understiger tio procent inte ska betalas tillbaka till kunderna utan i stället rullas över till påföljande tillsynsperiod kan te sig orättvis för de kunder som har flyttat under perioden. Dessa kunder kommer ju inte att dra nytta av att intäktsramen sänks för nästa period. Eftersom utredningens förslag tillåter en sådan överdebitering bör det inte vara möjligt för en avflyttad kund att kräva tillbaka de avgifter som ligger över intäktsramen så länge det håller sig inom den gräns där återbetalning direkt till kund inte ska ske. Enligt utredningens mening överväger fördelarna med en sådan modell klart alternativet

att den enskilde kunden alltid ska ha rätt till återbetalning av beloppet.

5.6 Överlåtelse av nätkoncession m.m.

Förslag: Om ett nätföretag under en tillsynsperiod överlåter en nätkoncession, ska den beslutade intäktsramen fortsätta att gälla för övertagaren av koncessionen. Detsamma gäller de under föregående tillsynsperiod för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp.

I de fall den överlåtna nätkoncessionen tillsammans med annan nätkoncession har utgjort en och samma redovisningsenhet ska överlåtaren och övertagaren fördela intäktsramen och de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp proportionerligt i förhållande till hur stor del av redovisningsenhetens kapitalbas som överlåtits. Om det föreligger särskilda skäl kan fördelningen ske på ett annat sätt.

Fördelningen av intäktsramen och de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp ska innan överlåtelsen sker godkännas av den myndighet som enligt 2 kap. 16 § ellagen ska pröva frågan om överlåtelse av nätkoncessionen. Om myndigheten inte har meddelat ett beslut inom två månader efter det att förslaget kommit in till myndigheten ska fördelning ske i enlighet med förslaget.

Motsvarande av vad som ovan sagts om överlåtelse av nätkoncession ska gälla vid beslut om justering av koncessionsgränser enligt 2 kap. 12 § ellagen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energi marknadsinspektionen ska få meddela föreskrifter om vad redovisningen av fördelningen av intäktsramen ska innehålla.

Av 2 kap. 16 § ellagen framgår att en nätkoncession kan överlåtas. En fråga som inställer sig är vad som bör hända med den fastställda intäktsramen vid en sådan överlåtelse. Enligt utredningens mening är det naturligt att utgångspunkten bör vara att intäktsramen följer med vid överlåtelsen. Anledningen till detta är att överlåtelsen i sig inte bör påverka de avgifter kunderna ska betala för överföringen av el.

Ett par olika situationer av överlåtelse kan tänkas. För det första kan ett företag förvärva en nätkoncession som utgör ett eget redovisningsområde. Det förvärvande företaget bör i detta fall ta över hela den försålda nätkoncessionens intäktsram inklusive föregående periods fastställda över- eller underdebitering. Mer komplicerat blir det om ett företag endast förvärvar en del av ett redovisningsområde, t.ex. då inspektionen tidigare beslutat om samredovisning av två områdeskoncessioner. Frågan blir då hur intäktsramen bör fördelas mellan företagen. Ett alternativ är att tillåta att företagen själva fördelar ramen och eventuella över- eller underdebiteringar på det sätt de själva önskar så länge summan av intäktsramarna inte förändras. Ett problem med en sådan lösning är att detta kan gynna elkunder i ett visst område på bekostnad av andra kunder (se exempel nedan).

Exempel: Förutsättningar inför överlåtelsen.

Nätföretag X, nätkoncessionerna A och B samredovisas, dvs. intäktsramen 100 nedan gäller sammanlagt för både område A och B.		Nätföretag Y
Nätkoncessionerna A Intäktsram: 100 Underdebitering föregående period:10	Nätkoncession B	Nätkoncession C Intäktsram: 100 Överdebitering föregående period:10

Nätföretag Y har av nätföretag X köpt nätkoncession B. Om företagen bestämmer att intäktsramarna inklusive tidigare perioders under- respektive överdebiteringar ska ligga kvar på samma storlek som innan överlåtelsen ägde rum kan de kvarvarande kunderna hos nätföretag X (dvs. nätkoncession A) komma att missgynnas. Anledningen till detta är att nätföretags X:s kunder kommer att minska till följd av överlåtelsen men att företaget trots detta under perioden kan ta ut samma intäkter som tidigare.

Som framgår av exemplet ovan kan följderna av en försäljning av en del av ett redovisningsområde innebära att vissa kunder drabbas på bekostnad av andra. Visserligen är detta ett övergående problem eftersom även kapitalbasen minskar för det överlåtande företaget. Enligt utredningens mening bör dock intäktsramen inte få fördelas

fritt av företagen. I stället bör intäktsramen jämte tidigare periods över- eller underdebitering fördelas proportionerligt i förhållande till hur stor del av redovisningsområdets kapitalbas som har överlåtits. Detta är ett relativt enkelt sätt att fördela intäktsramen. Man får då med större delarna av de parametrar som ligger till grund för beräkningen av intäktsramen. Vissa saker hamnar dock utanför, t.ex. kostnader för kundadministration. Dessa kostnader är dock vid en sådan fördelning av mindre betydelse.

Exempel. Fördelning av intäktsram.

Nätföretag X		Nätföretag Y
Nätkoncession A	Nätkoncession B	
Motsvarade 60 procent av kapitalbasen vid samredovisningen med nätkoncession B.	Motsvarade 40 procent av kapitalbasen vid samredovisningen med nätkoncession A.	

I exemplet ovan bör intäktsramen fördelas så att 40 procent av intäktsramen jämte underdebiteringen för det samredovisade området (nätkoncession A och B) följer med nätkoncession B. Om Energimarknadsinspektionen i samband med överlåtelsen meddelar beslut om samredovisning kommer intäktsramen för nätkoncession B att slås ihop med den för nätkoncession C.

Huvudregeln bör således vara att intäktsramen fördelas i proportion till hur stor del av kapitalbasen som har överlåtits. I vissa fall kan dock en sådan fördelning vara mindre lämplig. Av 3 kap. 3 § fjärde stycket ellagen följer att i områden som redovisas samlat ska en enhetlig nättariff tillämpas senast från den dag som Energimarknadsinspektionen bestämmer. Denna tid får inte vara längre än fem år. Om inspektionen beslutat att två områden ska redovisas samlat och en överlåtelse av ett område sker därefter, men innan den tidpunkt då nättarifferna ska vara enhetliga enligt inspektionens beslut, behöver intäkterna inte stämma i förhållande till kapitalbasen för dessa områden. Nätföretaget som äger områdena kan nämligen ha börjat att anpassa tarifferna så att de närmar sig varandra. Det kan i ett sådant fall vara mer ändamålsenligt att vid en fördelning av intäktsramen se till hur förhållandena skulle se ut om ett beslut om samredovisning inte hade skett. I ellagen bör därför införas en bestämmelse som innebär att om det föreligger särskilda skäl behö-

ver inte intäktsramen fördelas proportionerligt i förhållande till hur stor del av redovisningsområdets kapitalbas som överlåts.

Enligt den tidigare nämnda bestämmelsen i 2 kap. 16 § ellagen krävs tillstånd från regeringen för att överlåta en nätkoncession. Regeringen kan dock bemyndiga Energimarknadsinspektionen att pröva frågor om överlåtelse av nätkoncession som inte avser en utlandsförbindelse. Hur företagen avser att fördela intäktsramen bör godkännas av den myndighet som ska pröva överlåtelsen av nätkoncessionen, dvs. regeringen eller inspektionen. För de företag som avser att köpa respektive sälja en nätkoncession kan det vara av stor vikt att i ett tidigt stadium få bekräftat av den myndighet som ska pröva överlåtelsen om denna kan acceptera den valda fördelningen av intäktsramen. Denna fördelning kan ju ha en påverkan på priset för nätkoncessionen. Enligt utredningens mening bör därför den myndighet som prövar överlåtelsen av nätkoncessionen vara skyldig att snabbt ge företagen besked om huruvida fördelningen av intäktsramen kan accepteras av denna myndighet eller inte. En tid på två månader är enligt utredningens mening lämplig i detta fall. Om ett beslut inte meddelats inom denna tid bör nätföretagen få anses ha erhållit ett beslut om godkännande och fördelning ska då ske i enlighet med förslaget. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, bör bemyndigas att få meddela föreskrifter om vad en redovisning av fördelningen av intäktsramen bör innehålla.

Vad som ovan sagts om överlåtelse av del av redovisningsenhet har samma bärkraft när det gäller beslut om justering av koncessionsgränser enligt 2 kap. 12 § ellagen. Motsvarande bestämmelse bör därför gälla i dessa fall.

5.7 Energimarknadsinspektionens tillsyn av nätföretagens intäkter i praktiken

Förslag: Energimarknadsinspektionen ska för varje redovisningsområde meddela ett fastställelsebeslut senast två månader innan en ny tillsynsperiod börjar.

Efter tillsynsperiodens slut ska Energimarknadsinspektionen i ett s.k. avstämningsbeslut fastställa den slutligt gällande intäktsramen för perioden. Inspektionen ska därvid kontrollera om de antaganden som legat till grund för fastställelsebeslutet överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden. Vid denna bedömning ska inspektionen utgå från de uppgifter och metoder som inspektionen tillämpat vid fastställandet av intäktsramen.

Ett avstämningsbeslut ska meddelas senast tio månader efter tillsynsperiodens slut. Denna tidpunkt ska kunna förlängas om det föreligger särskilda hinder för att meddela beslutet vid denna tidpunkt.

Energimarknadsinspektionen ska ändra ett avstämningsbeslut om detta föranleds av inspektionens eller allmän förvaltningsdomstols beslut avseende en tidigare tillsynsperiod.

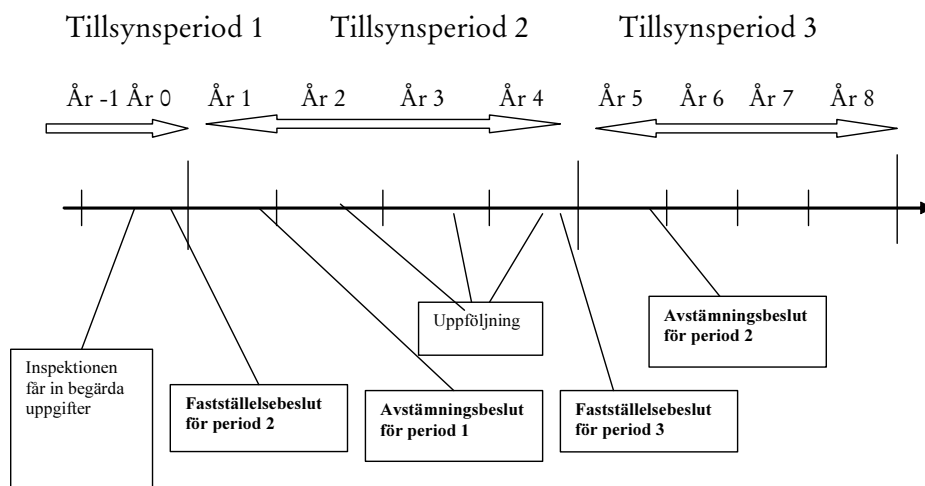
Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen ska få meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som inspektionen behöver för att meddela fastställelse- och avstämningsbeslut.

5.7.1 Inledning

Utredningen har ovan förslagit en modell för hur skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter bör utformas. I detta avsnitt lämnas en närmare redogörelse för hur tillsynen i praktiken kan utövas. Mycket av texten nedan är en upprepning av frågor som tidigare har behandlats men presenteras här utifrån en mer praktisk synvinkel.

Ett problem med att fastställa en intäktsram vid en förhandsprövning är att man innan en tillsynsperiod har avslutats inte känner till samtliga de omständigheter som kan påverka den slutliga intäktsramens storlek. Det är till och med så att man vid tidpunkten för fastställelsebeslutet inte har full information om den före-

gående tillsynsperioden, eftersom beslutet för nästa tillsynsperiod måste meddelas i slutet av den föregående perioden. Detta och andra frågor kompliceras även av att ett s.k. avstämningsbeslut ska meddelas efter tillsynsperiodens slut. Detta beslut kommer att direkt eller indirekt få följder för nästa periods intäktsram. Följande tidsaxel ger en översiktlig bild av bl.a. vilka beslut som meddelas under ett par tillsynsperioder.



5.7.2 Fastställelsebeslut

Innan en ny tillsynsperiod börjar fastställer Energimarknadsinspektionen de samlade intäkter varje nätföretag kan ta in per redovisningsområde genom nättariffer under kommande tillsynsperiod. För att nätföretagen ska ha möjlighet att offentliggöra eventuella ändringar i sina nättariffer innan den nya tillsynsperioden börjar bör fastställelsebeslutet meddelas senast två månader före årsskiftet innan den nya perioden börjar. Detta innebär i sin tur att inspektionen måste ha fått all nödvändig information från företagen i god tid före denna tidpunkt. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, inspektionen bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som nätföretagen ska ge in till inspektionen och när detta senast ska ske.

För att kunna meddela ett fastställelsebeslut måste inspektionen ha tillgång till bl.a. information om kostnader för att driva verksamheten, planerade investeringar och diverse data för att kunna tillämpa olika effektivitets- och kvalitetsanalyser.

De uppgifter om nätföretagens kostnader som Energimarknadsinspektionen har tillgång till vid tidpunkten för fastställelsebeslutet kommer då att redan vara över ett år gamla. Det innebär att inspektionen måste räkna upp kostnaderna med hjälp av kostnadsindex för att få en verklig bild av kostnaderna för den kommande perioden. Vissa av de s.k. påverkbara kostnaderna kommer också att korrigeras med hjälp av de olika effektivitetsanalyser som inspektionen valt att tillämpa.

När det gäller den ingående kapitalbasen anser utredningen att Energimarknadsinspektionen inför fastställelsebeslutet bör utgå från de uppgifter som finns tillgängliga om investeringar gjorda de tre första åren under föregående tillsynsperiod. Uppgifter om gjorda investeringar det sista året under föregående tillsynsperiod kommer inte att finnas tillgängligt vid tiden för inspektionens fastställelsebeslut. För detta år får nätföretagen anmäla gjorda och planerade investeringar. Uppgifterna om planerade investeringar under det sista året föregående tillsynsperiod kommer sannolikt inte helt att överensstämma med de faktiska investeringar som skett under detta år. I samband med avstämningsbeslutet för denna period och efterföljande uppföljningar bör dock inspektionen upplysningsvis meddela nätföretagen hur det sista årets investeringar kommer att påverka den följande periodens ingående kapitalbas (se mer om detta nedan under rubriken *Avstämningsbeslut*). På så sätt kommer den verkliga ingående kapitalbasen att vara känd för nätföretagen knappt ett år efter tillsynsperiodens början. Därmed uppkommer ett visst osäkerhetsmoment under det första året av en tillsynsperiod. Nätföretagen har ju emellertid själva uppgifter om de investeringar de gjort under det sista året den föregående perioden, varför denna period av osäkerhet inte borde innebära några problem för nätföretagen.

Nätföretagen måste därefter anmäla planerade investeringar för kommande tillsynsperiod. Som framgått ovan bör kostnader för investeringar upp till en viss nivå godkännas med automatik. Energimarknadsinspektionen kostnadssätter de investeringar som överstiger den fastställda nivån. Efter detta har inspektionen möjlighet att genom en WACC-metod räkna fram en rimlig avkastning. Ett beslut om rimlig avkastning ska gälla hela tillsynsperioden. I

beslutet bör inspektionen ange hur avkastningen ska påverkas av referensräntan och inflationen under perioden. Det är väsentligt att metoden för hur avkastningen ska beräknas framgår klart och tydligt av fastställelsebeslutet.

Efter att ha summerat ihop de ovan angivna kostnaderna med den framräknade avkastningen ska inspektionen justera resultatet med hjälp av en kvalitetsanalys. Även här är inspektionen tvungen att använda sig av historiska siffror för att beräkna en förväntad kvalitet. När detta är gjort kan inspektionen fastställa nätföretagens intäktsramar.

När det gäller uppgifter som Energimarknadsinspektionen använder för att beräkna t.ex. en rimlig avkastning, kostnader för drift och underhåll eller för att justera intäktsramen på grund av en förväntad kvalitet är det väsentligt att inspektionen inför varje nytt fastställelsebeslut utgår från uppgifter från samma period. Detta kan t.ex. var de tre första åren i den föregående tillsynsperioden. På detta sätt åstadkommer man långsiktigt en utjämning och därmed ett rättvisande resultat.

5.7.3 Uppföljning mellan fastställelsebeslut och avstämningsbeslut

Som framgått ovan grundar sig fastställelsebeslutet i stora delar på historiska data och prognoser som inte fullt kommer att överensstämma med de faktiska omständigheterna. Det är därför viktigt att Energimarknadsinspektionen under tillsynsperioden regelbundet följer upp hur företagens intäkter står sig i förhållande till intäktsramen. Det bör återigen noteras att nätföretagens samlade intäkter ska vara skäligen under hela tillsynsperioden, dvs. ett företag kan välja att ta in lite högre intäkter ett år och kompensera detta genom att ta in lägre intäkter ett annat år. Enligt utredningens mening är det lämpligt att inspektionen årligen – precis på samma sätt som inför en ny tillsynsperiod – begär in uppgifter från företagen för att analysera deras situation i förhållande till den fastställda intäktsramen. Det bör betonas att den information som inspektionen därefter tillhandahåller nätföretagen inte är ett formellt beslut. Det har därmed ingen särskild rättsverkan. Samtliga företag bör i och för sig själva eller med hjälp av inspektionen på ett relativt enkelt sätt kunna ta reda på hur de ligger till, men det är enligt utredningens mening angeläget att på ett tidigt stadium reda ut eventuella miss-

förstånd som eventuellt kan föreligga. Genom att företagen årligen får denna information från inspektionen ges de möjlighet att anpassa sina avgifter och bättre planera sin fortsatta verksamhet. Denna uppföljning bör ske år 2–4 under tillsynsperioden. Det första året finns relevant information redan i avstämningsbeslutet.

5.7.4 Avstämningsbeslut

Eftersom flera av de uppgifter som krävs för att beräkna bl.a. kapitalbasens värde och kostnader i verksamheten inte är kända vid tidpunkten för Energimarknadsinspektionens fastställelsebeslut kommer de fastställda beloppen till viss del att behöva justeras när de verkliga omständigheterna blivit kända. Det är t.ex. fråga om investeringar, kostnader i verksamheten och kvaliteten i nätföretagens sätt att bedriva nätverksamheten. Vid denna bedömning ska inspektionen utgå från de uppgifter och metoder som inspektionen tillämpade vid fastställandet av intäktsramen. Det är således inte fråga om ett nytt metodbeslut från inspektionen utan endast en kontroll utifrån de uppgifter och metoder som redan slagits fast i fastställelsebeslutet. Detta är viktigt då nätföretagen ska kunna anpassa sin verksamhet med hänsyn till fastställelsebeslutets utformning. För det fall ett företag har gjort investeringar som inte har varit uppe för prövning inför fastställelsebeslutet eller under perioden måste inspektionen pröva kostnaderna för dessa investeringar i efterhand. När detta är gjort ska inspektionen kontrollera om nätföretagen hållit sig inom den justerade intäktsramen.

Vid avstämningen kommer värdena för det sista året i den föregående tillsynsperioden att vara kända. Detta med hänsyn till det avstämningsbeslut som Energimarknadsinspektionen meddelat för den tillsynsperioden. Den ingående kapitalbasen för den nu aktuella tillsynsperioden är därmed också känd. Även övriga uppgifter för tillsynsperioden är kända då nätföretagen efter tillsynsperiodens slut gett in relevanta handlingar till inspektionen. En slutgiltig intäktsram kan därmed bestämmas i avstämningsbeslutet.

På samma sätt som ovan nämnts rörande fastställelsebeslutet är det av stor vikt att avstämningsbeslutet meddelas så snart detta är möjligt och i normalfallet senast tio månader efter tillsynsperiodens slut. Denna tid överensstämmer med vad som gäller för fastställelsebeslutet på så sätt att Energimarknadsinspektionen i båda fallen har tio månader på sig efter ett årsskifte att meddela sitt beslut.

Tidsfristen att meddela ett avstämningsbeslut bör dock kunna förlängas om det föreligger särskilda hinder för att meddela ett beslut senast vid den angivna tidpunkten. Syftet med undantaget är inte att ge inspektionen ytterligare tid att meddela ett fastställelsebeslut på grund av t.ex. tillfällig arbetsanhopning hos inspektionen och dylikt utan bör normalt tillämpas då inspektionen inte har fått in alla de uppgifter som är nödvändiga för att meddela ett avstämningsbeslut.

Utredningen har i avsnitt 4.2.2 bl.a. föreslagit att Energimarknadsinspektionen ska ändra ett fastställelsebeslut under en tillsynsperiod om detta föranleds av inspektionens eller allmän förvaltningsdomstols beslut avseende en tidigare tillsynsperiod. Syftet med bestämmelsen är att ett nätföretag inte ska behöva överklaga ett fastställelsebeslut på den grunden att ett beslut som rör en tidigare tillsynsperiod är felaktigt. Detsamma bör gälla för ett avstämningsbeslut.

Den långa tid som föreslås mellan fastställelsebeslut och avstämningsbeslut för samma tillsynsperiod kan leda till svårigheter för andra än nätföretagen och Energimarknadsinspektionen, t.ex. nätkunderna, att följa och förstå processen. Avstämningsbeslutet gäller ju en period som inleddes nästan fem år tidigare. Det finns dock, som också redovisats tidigare, flera fördelar med att tillämpa en lång tillsynsperiod. En ökad förutsägbarhet och en större stabilitet i fråga om nättariffernas storlek talar för detta och medför enligt utredningens mening att en viss mindre transparens måste accepteras.

5.7.5 Frågor som uppkommer vid fastställelse- respektive avstämningsbeslutet

Nedan följer exempel på frågor som kan komma upp för prövning i samband med fastställelse- och avstämningsbesluten.

	Fastställelsebeslut	Avstämningsbeslut
Kostnader som inte går att påverka, t.ex. kostnader för överliggande nät, tillsynsavgifter till inspektionen, nätförluster, transitkostnader m.m.	Prognos med hjälp av indexuppräknad historisk data.	Faktiska kostnader.
Kostnader som går att påverka, t.ex. kostnader för drift- och underhåll, nätadministration m.m.	Fastställelse av ett belopp kan t.ex. ske med hjälp av indexuppräknad historisk data justerad efter olika effektivitetsanalyser eller genom att fastställa ett belopp per kund och typ av kund.	Beroende på val av princip kan här eventuellt ske en justering på grund av antal kunder och typ av kunder.
Ingående kapitalbas	Fastställs i enlighet med föregående periods ingående kapitalbas reviderad med händelserna de tre första åren samt planerade investeringar med avdrag för avskrivningar det sista året.	Ingående kapitalbas i enlighet med avstämningsbeslutet för föregående period.
Investeringar	Prognos från nätföretagen. Inspektionen kostnadssätter investeringar som överstiger en av inspektionen fastställd nivå.	Kontroll av gjorda investeringar. Inspektionen kostnadssätter de investeringar som tidigare inte har kostnadssatts.
Avskrivningar	Befintliga tillgångar och prognos om tillkommande investeringar.	Befintliga tillgångar.
Rimlig avkastning	WACC på prognostiserad kapitalbas.	WACC på faktisk kapitalbas.
Kvalitet	Förväntad kvalitet.	Faktisk kvalitet.
	Intäktsram	Justerad intäktsram

5.7.6 Resultatet av avstämningsbeslutet och dess följder

Utredningen har ovan föreslagit att en överdebitering enligt huvudregeln inte direkt ska återbetalas till kunderna utan i stället rullas över till påföljande tillsynsperiod. Överdebiteringsbeloppet finns angivet som ett fast belopp i kronor i avstämningsbeslutet. Någon formell ändring av fastställelsebeslutet behöver inte göras utan Energimarknadsinspektionen tar hänsyn till överdebiteringen vid nästpåföljande avstämningsbeslut. Detsamma gäller vid en underdebitering.

5.7.7 Insamling av uppgifter

Enligt nuvarande 12 kap. 3 § tredje stycket ellagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för bedömning av nättariffers skälighet. I avsnitt 5.2.2 för utredningen en diskussion om begreppet nättariff och hur detta begrepp bör tolkas i olika sammanhang. När det i 12 kap. 3 § ellagen talas om nättariffers skälighet bör det vara de samlade intäkternas skälighet som avses, dvs. föreskriftsrätten gäller i de fall inspektionen behöver uppgifter för att de samlade intäkternas skälighet enligt 4 kap. 1 § ellagen. Eftersom denna reglering enligt utredningens förslag mynnat ut i ett fastställelse- och avstämningsbeslut bör bestämmelsen justeras i enlighet härmed. Om ett nätföretag i strid med inspektionens föreskrifter inte kommer in med handlingar i tid har inspektionen enligt 12 kap. 3 § första stycket ellagen möjlighet att förena en begäran om att få ut handlingar med vite.

5.8 Tvist om överföringsavgiften mellan nätföretag och kund

5.8.1 Inledning

En fråga som diskuterats inom utredningen är hur tvister mellan nätföretag och kunder ska lösas när det gäller enskilda kunders överföringsavgifter. Bakgrunden till frågeställningen är att det enligt nuvarande regelverk är möjligt att som kund efter sedvanlig

stämningens ansökan få sin nättariff prövad av allmän domstol.²³ Om en allmän domstol t.ex. skulle finna att en överföringsavgift är oskäligen skulle detta i förlängningen kunna leda till att ett nätföretag inte har möjlighet att få in de intäkter som fastställts av Energi-marknadsinspektionen i beslutet om fastställandet av intäktsram. Ett alternativ till denna lösning är att utforma regleringen av hur tvister om enskilda överföringsavgifter ska prövas på samma sätt som gäller för anslutningsavgifter.

Innan utredningen lämnar sin bedömning i denna del ges inledningsvis en kortfattad redogörelse för hur det nuvarande regelverket är uppbyggt när det gäller tvister rörande anslutnings- och överföringsavgifter.

5.8.2 Bakgrunden till den nuvarande regleringen

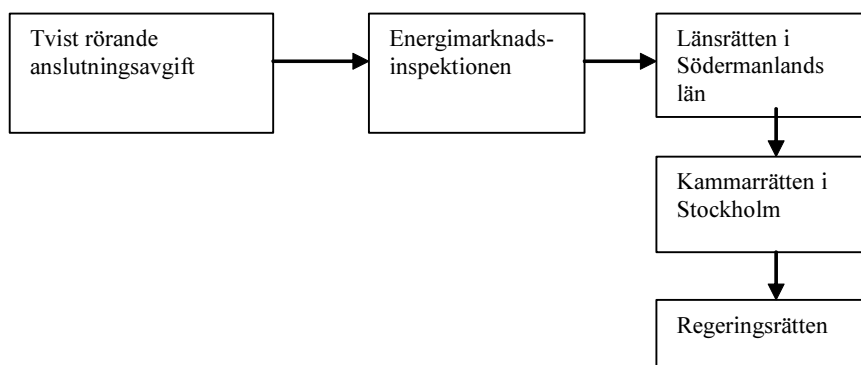
Enligt 12 kap. 1 § andra stycket ellagen ska tillsynen över efterlevnaden av ellagen när det gäller bl.a. skäligheten av nätföretagens intäkter och nättariffernas utformning utövas av nätmyndigheten, dvs. i praktiken Energimarknadsinspektionen. Detta innebär bl.a. att inspektionen ska övervaka att nätföretagens tariffer (såväl anslutnings- som överföringsavgifter) överensstämmer med ellagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Inspektionen ska göra detta självständigt men inget hindrar att en enskild person anmäler ett missförhållande till inspektionen, t.ex. när en kund anser sig diskriminerad. Det finns däremot inte någon möjlighet att överklaga ett beslut genom vilket inspektionen har avskrivit ett ärende utan att vidta några närmare åtgärder.

I lagen finns ett antal bestämmelser som direkt pekar ut Energimarknadsinspektionen som tvistelösande myndighet, t.ex. tvister rörande anslutningsavgifter (3 kap. 6 och 7 §§ ellagen).²⁴ Enligt 6 § andra stycket ska tvister rörande skyldigheten att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning prövas av inspektionen. Beslut i ett sådant ärende ska enligt huvudregeln meddelas inom två månader från det att en ansökan kommit in till inspektionen. Överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol (se bild nedan).

²³ Se 10 kap. 17 § rättegångsbalken och NJA 2006 s. 410.

²⁴ Tvistlösningsärenden som gäller tillämpning av näringsrättslig reglering förekommer även enligt postlagen (1993:1684), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, järnvägslagen (2004:519) och naturgaslagen (2005:403).

Exempel på förfarandet då Energimarknadsinspektionen agerar som tvistlösande myndighet. Inspektionen är skyldig att efter en ansökan pröva en tvist rörande anslutningsavgifter. Inspektionen beslut kan därefter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom inspektionen har sitt säte i Eskilstuna överklagas inspektionens beslut till Länsrätten i Södermanlands län.



När det gäller *tvister om överföringsavgifter* är förhållandet ett annat. I ellagen finns inga bestämmelser som anger att Energimarknadsinspektionen är skyldig att pröva tvister om överföringsavgifters skälighet. Som angetts ovan har dock inspektionen ett allmänt tillsynsansvar och bör därför agera om inspektionen av en enskild kund får in uppgifter som tyder på att nätföretagens tariffer inte står i överensstämmelse med ellagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

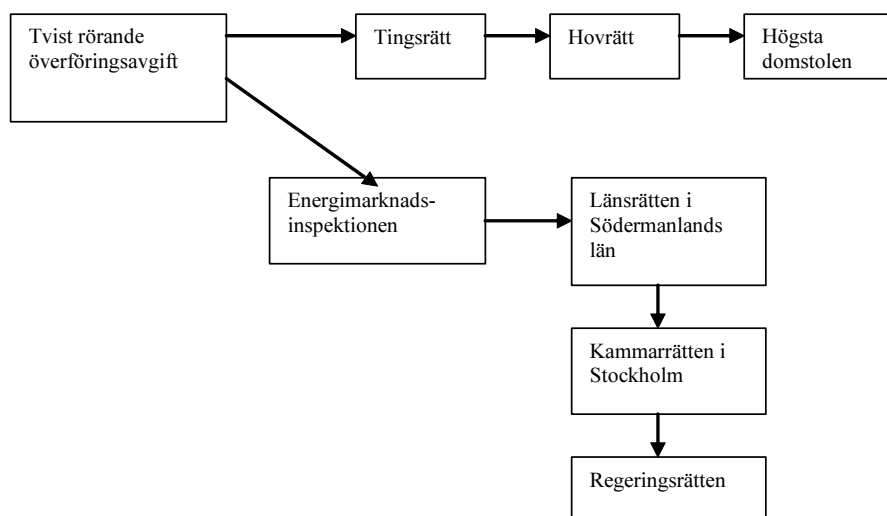
I 10 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om rättegång i tvistemål och om allmänna domstolars behörighet. Enligt 10 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken är allmän domstol inte behörig att uppta tvist som ska upptas av annan myndighet än domstol. Av rättspraxis framgår att allmän domstol saknar kompetens att uppta och pröva en tvist när det i ett författningsbemyndigande har anförts åt en förvaltningsdomstol att allsidigt och slutgiltigt pröva angelägenheten.²⁵ Eftersom inspektionen inte är skyldig att allsidigt och slutgiltigt – tillsammans med allmän förvaltningsdomstol – pröva en tvist om överföringsavgifter föreligger det inga hinder för att en sådan tvist prövas av allmän domstol.

²⁵ Se prop. 1997/98:101 s. 52 samt NJA 1990 s. 602, NJA 1994 s. 442 och NJA 2006 s. 410.

Exempel på lösning av en tvist om överföringsavgiftens skälighet. En enskild kund kan hos Energimarknadsinspektionen uppmärksamma inspektionen om att en överföringsavgift är oskälig (jfr 3 kap. 9 § ellagen). Inspektionen har ingen skyldighet att ta upp en sådan anmälan till prövning. Bestämmelsen i 3 kap. 9 § ellagen är nämligen offentligrättslig, vilket medför att den enskilde kunden inte heller kan klaga på ett beslut från inspektionen om att t.ex. inte inleda en närmare undersökning.

Om inspektionen efter en anmälan från en kund finner att ett nätföretag har brutit mot en bestämmelse i ellagen kan inspektionen ingripa i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. ellagen. Ett sådant beslut kan överklagas av nätföretaget.

En tvist kan även prövas av allmän domstol, t.ex. efter att en kund inte betalt överföringsavgiften.



Enligt äldre rätt prövades frågor om skäligheten av pris och övriga villkor för eldistribution av Prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Enskilda kunder hade rätt att få villkor prövade av nämnden som hade en domstolsliknande karaktär. Ärenden som inte förliktes avgjordes genom beslut av nämnden, vars beslut inte kunde överklagas. Om en förlorande part inte följde nämndens beslut var motparten hänvisad till allmän domstol för att få en exekutions-titel. I ett sådant mål ankom det på domstolen att, på grundval av det beslut som meddelats av nämnden, pröva parternas anspråk och invändningar.

Prisregleringsnämnden upphörde den 1 januari 1995 och nätmyndigheten tog över frågor som gällde bl.a. nättariffers skälighet. I fråga om förhållandet mellan nätmyndigheten och allmän domstol uttalades i förarbetena bl.a. att det även fortsättningsvis skulle krävas ett avgörande av allmän domstol för att få ett verkställbart beslut och att det i ett sådant mål var domstolens uppgift att pröva parternas anspråk och invändningar varvid nätmyndighetens beslut kom att utgöra en viktig del av bevisningen i målet (prop. 1993/94:162 s. 111). I förarbetena anfördes vidare att det var fullt möjligt att allmän domstol – i samband med exempelvis ett ford-ringsanspråk – kom att som en del i processen ha att ta ställning till bl.a. om det begärda priset för överföringen av el var skäligt (a. prop. s. 134).

I samband med att den nuvarande ellagen trädde i kraft den 1 januari 1998 preciserades ett antal bestämmelser för att skapa förutsättningar för en effektivare tillsyn. Utformningen av de äldre bestämmelserna som styrde nätmyndighetens övervakning sades nämligen ha lett till vissa problem och oklarheter. Till en början prövade nätmyndigheten ett väldigt stort antal anmälningar som avsåg frågor som närmast låg under inspektionens generella tillsynsansvar. Detta ledde snart till en snabbt växande och alltmer ohanterlig samling ärenden hos inspektionen. Med anledning härav ändrades bestämmelserna om tillsynsmyndighetens tvistelösande funktion i samband med att den nya lagen trädde i kraft (se prop. 1996/97:136 s. 103 f). I lagen utpekades vissa särskilda områden där nätmyndigheten skulle fortsatt ha en tvistelösande funktion. Detta var sådana områden som rörde endast få berörda. När det däremot gällde föreskrifter som berörde hela eller större delen av kundkollektivet borde övervakningen av efterlevnaden av dessa föreskrifter, enligt förarbetena, omfattas av nätmyndighetens normala tillsynsarbete. Detta ansågs ha flera fördelar. Beträffande föreskrifter som berör hela kundkollektivet, främst nätföretagens tariffer, blir nätmyndigheten inte bunden av att en enskild ansöker om prövning och den blir inte heller bunden av sökandens yrkande. Därmed får nätmyndigheten större möjligheter att prioritera sitt tillsynsarbete på ett lämpligt sätt.

5.8.3 Utredningens bedömning

Bedömning: Nuvarande bestämmelser rörande tillsynen över en enskild kunds överföringsavgift bör inte ändras.

Som framkommit ovan kan alltså allmän domstol i dag pröva en tvist mellan ett nätföretag och en kund rörande överföringsavgifter. Detta innebär att en allmän domstol i viss mån kan komma att få pröva samma omständigheter som redan tidigare varit uppe för bedömning hos Energimarknadsinspektionen vid fastställelse av intäktsramen. En sådan process kommer i tiden ligga efter ett meddelat fastställelsebeslut av inspektionen.

Att frågor om överföringsavgifter prövas av allmän domstol är mycket sällsynt. Den normala vägen tycks vara att enskilda kunder i stället vänder sig med klagomål till Energimarknadsinspektionen. Som exempel på ett fall där allmän domstol prövat en enskild överföringstariff kan nämnas ett nyligen avgjort mål av Falu tingsrätt.²⁶ Bakgrunden till tvisten var att en kund endast hade betalat en del av överföringsavgiften eftersom kunden ansåg att avgiften vara oskälig. Nätföretaget väckte då talan vid tingsrätten och yrkade att kunden skulle betala resterade belopp till företaget. Falu tingsrätt prövade målet med hänvisning till generalklausulen i 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättsverkningar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). Enligt denna bestämmelse får ett avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Tingsrätten tog i målet in ett sakkunnigutlåtande från inspektionen där inspektionen bl.a. redogjorde för nätnyttomodellen. Sammanfattningsvis ansåg tingsrätten att avgiften inte var oskälig och biföll därmed nätföretagets yrkanden.

Det bör noteras att bestämmelserna om utformningen av nättariffer i ellagen, t.ex. att de ska vara objektiva och icke-diskriminerande, är av rent offentligrättslig karaktär. Det finns ingen bestämmelse i ellagen när det gäller utformningen av avgifter som anger att villkor som strider mot de skyldigheter som gäller enligt ellagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av ellagen är ogiltiga. En kund kan alltså inte vid allmän domstol grunda en talan direkt med

²⁶ Falu tingsrätts dom den 18 oktober 2006 i mål nr FT 903-04. Domen är överklagad till Svea Hovrätt.

åberopande av dessa bestämmelser. En annan sak är att ogiltighetsreglerna i avtalslagen, t.ex. 36 §, kan vara tillämpliga om ett avtalsvillkor strider mot en skyldighet enligt ellagen, t.ex. att nätföretag ska överföra el på skäliga villkor och att nättarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande (jfr det ovan angivna målet i Falu tingsrätt).

I förarbetena till generalklausulen i avtalslagen (prop. 1975/76:81, s. 121) anges att när ett villkor strider mot en tvingande bestämmelse kan den som drabbas av detta i många fall få rättelse genom att åberopa en sanktionsbestämmelse som anknyter till den tvingande bestämmelsen. I vissa fall kan ett villkor eller avtal förklaras ogiltigt, i andra fall kan den drabbade få skadestånd. Det är emellertid inte alltid sådana möjligheter står till buds. Generalklausulen kan då, enligt förarbetena, ha en viktig uppgift att fylla genom att den ger möjlighet till jämkning av det tvingande villkoret eller dylikt. Genom en sådan tillämpning av 36 § avtalslagen kan alltså ett avtalsvillkor som strider mot ellagen jämkas eller förklaras ogiltigt av en allmän domstol.

Ett av motiven till att införa en förhandsprövning av nätföretagens intäkter är att det är av stor vikt för företagen att i förväg i huvudsak känna till vilka intäkter de kan ta in och som de i sin tur kan använda till bl.a. drift- och underhåll samt investeringar. En prövning i allmän domstol av en kunds överföringsavgifter som i förlängningen skulle kunna leda till att ett helt områdes avgifter måste sänkas minskar onekligen förutsägbarheten för företagen. Såvitt utredningen känner till har dock aldrig en allmän domstol jämkat en överföringsavgift för att denna varit oskälig. Även om Energimarknadsinspektionens beslut inte är bindande vid prövningen vid allmän domstol kommer inspektionens beslut naturligtvis vara en viktig del av bevisningen. Vid en prövning i allmän domstol kan även andra aspekter komma in i bedömningen som inte finns med i inspektionens underlag inför ett fastställelsebeslut. Det kan nämligen finnas omständigheter i det enskilda fallet som gör att en överföringsavgift är oskälig, t.ex. att den är diskriminerande eller att överförings- eller spänningskvaliteten har varit dålig. Detta är omständigheter som i det enskilda fallet kan medföra att villkoren jämkas vid en prövning enligt 36 § avtalslagen. Dessa specifika omständigheter rör emellertid endast enskilda kunder och en jämkning i ett sådant fall skulle därmed ha mindre betydelse för ett nätföretag.

En av anledningarna till att man ändrade bestämmelserna om prövning av tvister avseende överföringsavgifter mellan kund och nätföretag i samband med ikraftträdandet av den nya ellagen var att minska arbetsbördan för tillsynsmyndigheten. I samband med genomförandet av Energimarknadsdirektivet gjordes inte heller några ändringar i denna del trots bestämmelsen i artikel 23.5 om att tillsynsmyndigheten ska fungera som tvistelösande myndighet när det gäller bl.a. nättariffernas villkor. Enligt artikel ska tillsynsmyndigheten enligt huvudregeln meddela beslut inom två månader. Regeringen ansåg att nuvarande bestämmelser om Energimarknadsinspektionens tillsynsansvar var tillräckliga (prop. 2004/05:62 s. 62 f). Däremot när det gällde de andra bestämmelser där inspektionen redan tidigare uttryckligen pekats ut som tvistelösande myndighet föreslog regeringen att det skulle införas bestämmelser i enlighet med direktivet inom vilken tid inspektionen var skyldig att meddela ett beslut.

Regeringen ansåg således så sent som i början av 2005 att det inte fanns skäl att göra Energimarknadsinspektionen till tvistelösande myndighet för överföringsavgifter i samband med genomförandet av energimarknadsdirektivet.²⁷ Frågan är då om utredningens förslag om genomförandet av en renodlad förhandsprövning innebär att det nu är dags för en ändring av bestämmelserna. Alternativet till dagens bestämmelser är att på samma sätt som gäller för anslutningsavgifterna göra inspektionen till tvistelösande myndighet när det gäller överföringsavgifterna.

En fördel med att flytta över ärendena till Energimarknadsinspektionen är att samma myndighet kommer att pröva såväl nätföretagens intäkter som de enskilda överföringsavgifterna. För det fall ärendetillströmningen skulle vara densamma som de fåtalet fall som i dag prövas av allmän domstol skulle detta säkerligen leda till en snabbare process. Inte minst för att det är en och samma domstol som prövar ärendena i stället för att de splittras upp på allmänna domstolar över hela landet.

En klar nackdel med att göra Energimarknadsinspektionen till tvistelösande myndighet när det gäller överföringsavgifter är att arbetsbördan på inspektionen skulle kunna öka dramatiskt. Det är rimligt att anta att det t.ex. i samband med större oväder och därtill kommande elavbrott kan inkomma ett mycket stort antal ärenden till inspektionen. I sådana fall är inspektionen tvungen att pröva

²⁷ Regeringen överlämnade propositionen till riksdagen i februari 2005 och de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2006.

samtliga ärenden i sak. I förvaltningslagen finns ett antal bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet och krav på handläggningen etc. som vid ett stort antal ärenden kräver betydande arbetsinsats från inspektionen. Dessa ärenden kan därefter överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En lagändring där inspektionen görs till tvistelösande myndighet även när det gäller överföringsavgifter skulle inte ta bort osäkerhetsmomentet för nätföretagen eftersom t.ex. länsrätten skulle kunna finna att den klagandes avgifter är oskäligen.

Att anmäla en tvist till inspektionen skulle till skillnad från en stämningsansökan vid en allmän domstol vara avgiftsfritt. I en civilprocess vid en allmän domstol föreligger dessutom en risk för att vid en förlust få ersätta delar av motpartens rättegångskostnader. Inte minst bestämmelserna om att den förlorande parten riskerar att stå för rättegångskostnaderna i en civilprocess torde innebära att mål där en kund har en liten möjlighet till framgång sällan kommer så långt som till domstol. I sammanhanget bör dock nämnas lagen (2002:599) om grupprättegång som medger att flera personers talan tas upp till gemensam prövning. En förutsättning för detta är bl.a. att talan grundas på omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk. Genom att få sina anspråk prövade genom en grupprättegång kan enskildas rättegångskostnader hållas nere. Såvitt utredningen har kunna finna har emellertid någon grupprättegång avseende överföringsavgifter inte förekommit.

Utredningen har förståelse för den osäkerhet framför allt nätföretagen kan ha av att en enskild kunds överföringsavgifter kan komma att prövas efter det att Energimarknadsinspektionen fastställt företagets intäktsram. I praktiken har dock detta hittills inte varit något problem och som angetts ovan föreligger även delvis samma osäkerhet vid en prövning via inspektionen. Utredningen anser därför att det inte i dagsläget är försvarligt att flytta tillbaka prövningen av enskilda överföringsavgifter till inspektionen. Detta främst med tanke på den ökade arbetsbörda för inspektionen och domstolarna som detta skulle kunna innebära. För det fall det i framtiden skulle visa sig att nuvarande reglering medför problem vid en förhandsprövning bör dock frågan behandlas på nytt.

5.9 Överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut m.m.

5.9.1 Inledning

Utredningen har ovan föreslagit ett regelverk och en modell för hur Energimarknadsinspektionen i förväg ska fastställa ramar som anger hur stora intäkter nätföretagen får ta ut genom nättariffer och andra avgifter under en s.k. tillsynsperiod. Om ett beslut om fastställande av en intäktsram överklagas inträder ett osäkerhetsmoment för nätföretaget och för dess kunder. Sådana beslut kan överklagas till som mest tre domstolsinstanser och det tar ofta mycket lång tid innan ett beslut vunnit laga kraft.

När ett företag överväger att överklaga ett beslut har det att ta ställning till flera osäkerheter. Det finns visserligen ett beslut från inspektionen men företaget kanske har en förhoppning om att i nästa instans få beslutet ändrat på så sätt att intäktsramen höjs. Eftersom företaget naturligtvis inte kan vara säker på att överklagandet bifalls uppkommer en valmöjlighet för företaget. Ska företaget utgå ifrån inspektionens beslut och kanske därmed bli tvungen att skjuta upp planerade investeringar? Eller ska företaget i stället utgå från att beslutet ändras med risk att företaget på sikt kan bli skyldigt att reglera sina avgifter så att en återföring av de för högt uttagna avgifterna kommer kunderna till godo och att det eventuellt måste betala ett tillkommande överdebiteringsbelopp? Oavsett vilket är det angeläget att tiden mellan inspektionens beslut och en lagakraftvunnen dom blir så kort som möjlig.

För nätföretagets kunder inträder en motsvarande osäkerhet. Om Energimarknadsinspektionens beslut överklagas är det inte säkert att de avgifter som tas ut under tillsynsperioden är de slutliga. I det fall skillnaden mellan den tillämpade och den efter överklagande fastställda intäktsramen är någorlunda stor kan följderna bli en höjning eller sänkning av nätavgifterna. Med en utdragen överklagandeprocess, som i dag är fallet, kan en felaktig avgiftsnivå ha tillämpats under ett par tillsynsperioder, vilket i så fall leder till att ackumulerade felaktigheter ska rättas till. Avgiftsjusteringen kan då bli ansevärd, och för större elkunder kan det bli fråga om betydande belopp. Också för elkunderna är det angeläget att tiden mellan inspektionens beslut och en lagakraftvunnen dom blir kort.

Naturligtvis måste också rättssäkerhetsaspekter beaktas.

5.9.2 Överklagandeprocessen i dag

Av 13 kap. 5 § ellagen framgår att beslut av nätmyndigheten som rör nätföretagens nättariffer kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att beslutet i första hand överklagas till länsrätt, i detta fall Länsrätten i Södermanlands län. Beslut av länsrätten får överklagas till Kammarrätten i Stockholm. För att kammarrätten ska ta upp målet till prövning i sak krävs att domstolen beviljat prövningstillstånd. Sådant tillstånd meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens),
2. anledning förekommer till ändring i det beslut vartill länsrätten kommit (ändringsdispens), eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).²⁸

Kammarrättens beslut, antingen om att inte meddela prövningstillstånd eller dess avgörande efter en prövning i sak, kan slutligen överklagas till Regeringsrätten som sista instans. Möjligheterna till prövningstillstånd i Regeringsrätten är mer begränsade än vad som gäller i kammarrätten. Tillstånd kan endast beviljas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas eller om det annars föreligger synnerliga skäl till sådan prövning.²⁹

Instansordningen vid överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut rörande nätföretagens tariffer överensstämmer med den i särklass vanligaste ordningen när det gäller överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut, dvs. tre domstolsinstanser. Den nuvarande ordningen med tre instanser bygger på en fördelning mellan domstolarna. Tyngdpunkten i rättskipningen ligger i den första instansen. Andrainstansen ska kontrollera de överklagade avgörandena och rätta till felaktigheter samt ha ett visst ansvar för rättsbildningen. Den högsta instansens ska främst ägna sig åt prejudikatbildning. Genom de olika rollerna hos de tre domstolsinstanserna kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås samtidigt som rättsbildningen gynnas.

Ett beslut från Energimarknadsinspektionen kan således överklagas till som mest tre domstolsinstanser. Även om det krävs prövningstillstånd i kammarrätten och Regeringsrätten tar det ofta

²⁸ Se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²⁹ Se 36 § förvaltningsprocesslagen.

lång tid innan ett beslut vunnit laga kraft. Tider på 4–6 år har inte varit ovanliga innan kammarrätten har meddelat dom i mål där prövningstillstånd meddelats. Att handläggningen av målen har tagit så lång tid har också inneburit att någon fastlagd praxis från Regeringsrätten saknas eftersom bestämmelserna i ellagen om tariffernas skälighet har ändrats ett flertal gånger. De har därmed inte funnits något prejudikatintresse när målen överklagats till Regeringsrätten.

I de övriga nordiska länderna har man valt olika sätt på hur tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas (se kap. 3). I Finland kan man överklaga Energimarknadsverkets beslut till två domstolsinstanser, Marknadsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. I Norge kan besluten om fastställande av intäktsramar överklagas i första hand till Norges vassdrags- och energidiktorat, vars beslut i sin tur kan överklagas till departementet för sakområdet, Olje- och energidepartementet. I Danmark kan Energitilsynets beslut överklagas till Energiklagenævnet, vars beslut i sin tur kan överklagas till två domstolsinstanser.

5.9.3 Utredningens överväganden avseende överklagandereglerna

Förslag: Reglerna för överklagande av ett beslut av Energimarknadsinspektionen avseende skäligheten i ett nätföretags intäkter ändras så att domstolsprocessen effektiviseras och handläggningstiden förkortas avsevärt. En utredning tillsätts snarast för att se över dessa frågor. De nya reglerna bör tillämpas redan i samband med övergången till en förhandsprövning.

Företrädare från både nätbranschen och Energimarknadsinspektionen har under arbetet med utredningen framhållit att det är otillfredsställande med den långa tid det i dag tar för förvaltningsdomstolarna att handlägga och avgöra mål från inspektionen när det gäller nättariffer och att det därför är önskvärt med en översyn av bl.a. instansordningen i denna del.

Utredningen instämmer till fullo med denna uppfattning. Det är till och med så att genomförandet av de förslag om förhandsprövning av skäligheten i nätföretagens intäkter som utredningen nu lämnar måste ses som delvis överflödigt om det inte åtföljs av

regler om en väsentligt effektiviserad och förkortad överklagandeprocess. Som beskrivits ovan är tider på 4–6 år inte ovanliga innan beslut i överklagandeärende vunnit laga kraft. Detta gäller inspektionens beslut vid prövning i efterhand. En övergång till förhandsprövning, utan förkortad instansordning, skulle innebära att överklagandeprocessen kan starta redan vid tillsynsperiodens början. Resultatet blir ändå att marknadsaktörerna tvingas förbli okunniga om det slutliga beslutet under hela tillsynsperioden och sannolikt även under del av nästa.

Utredningen vill i sammanhanget också understryka att det nu gällande elmarknadsdirektivet drar en klar skiljelinje mellan vilka frågor som tillsynsmyndigheten kan pröva i efterhand respektive vilka som ska prövas på förhand. Huvudregeln är att bl.a. överföringstariffer ska fastställas eller godkännas på förhand. Detta motiveras med att det skapas en stor osäkerhet på marknaden om de tariffer som tillämpats av företagen långt senare kan ändras av en tillsynsmyndighet.

Det bör dock noteras att utredningen inte särskilt getts i uppdrag att se över instansordningen vad gäller överklagande av nätföretagens intäkter. Med hänsyn till vad som sagts om problemet med den utdragna överklagandeprocessen har utredning ändå valt att åtminstone i korthet belysa denna problematik och översiktligt peka på eventuella alternativa möjligheter. På grund av arbetet med utredningens huvudsakliga uppdrag har tiden dock inte medgett en noggrannare analys av konsekvenserna av de olika alternativen. Utredningen redovisar därför endast översiktligt exempel på för- och nackdelar med olika alternativ.

Även om utredningen inte lämnar några konkreta förslag i denna del är det utredningens bestämda uppfattning att frågan om överklagandeprocessen skyndsamt bör övervägas och behandlas i ett annat sammanhang. Ett sådant arbete bör påbörjas omedelbart så att nya regler, innebärande en effektiviserad och förkortad domstolsprocess, kan träda i kraft samtidigt med denna utrednings förslag om en övergång till förhandsprövning.

Överklagande till Marknadsdomstolen

Ett alternativ till att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna pröva överklaganden av Energimarknadsinspektionens beslut när det gäller skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter är att överklagandena av dessa beslut i stället sker till Marknadsdomstolen.

På 1960- och 1970- talen tillkom flera nya specialdomstolar. Marknadsdomstolen har funnits i sin nuvarande form sedan 1972. Ett genomgående motiv bakom att införa specialdomstolar var att skapa garantier för att det inom domstolen fanns tillräcklig sakkunskap på det materiella rättsområdet som dömandet inom specialdomstolen skulle omfatta och att skapa en snabb process för dessa målgrupper.

De senaste 15 åren har utvecklingen dock gått åt motsatt håll. Flera specialdomstolar och nämnder har avskaffats och målen har förts över till allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Exempel på detta är Bostadsdomstolen, försäkringsrätterna, Försäkringsöverdomstolen, den mellankommunala skatterätten och Utlänningsnämnden. När Bostadsdomstolen avskaffades redovisade regeringen utförligt sin generella syn på specialdomstolar och specialisering i övrigt inom domstolsväsendet (prop. 1993/94:200 s. 30–37). Regeringen angav bl.a. att den principiella utgångspunkten för domstolsväsendet var att flertalet av de måltyper som handlades av specialdomstolar i framtiden borde prövas av domstolar som har en mera generell kompetens i den utsträckning det var möjligt med hänsyn till målens karaktär. Regeringen har även senare framfört principen att specialdomstolar utanför de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör undvikas (regeringens skrivelse 1999/2000:106, Reformering av domstolsväsendet – en handlingsplan, s. 58). För närvarande pågår ett arbete för att avveckla Pantbesvärsträtten och ersätta den med särskilda domstolar inom ramen för det allmänna domstolsväsendet.

Liknande synpunkter har framförts i departementspromemorior och utredningsbetänkanden, utan att några konkreta förslag lämnats. I slutbetänkandet av Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation [*Effektivare LEK* (SOU 2006:88)] övervägdes om vissa mål från Post- och telestyrelsen borde överklagas till Marknadsdomstolen som första och enda instans i stället för som i dag till allmän förvaltningsdomstol. De ärenden som i

den utredningen var aktuella att flytta över till Marknadsdomstolen skiljer sig från de enligt ellagen då de är ärenden som uppvisar stora likheter med de överväganden som behöver göras vid tvister mellan enskilda inom ramen för den allmänna konkurrensrätten. Utredningen ansåg sammanfattningsvis att Post- och telestyrelsens beslut även fortsättningsvis skulle överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Remissyttrandena avseende betänkandet i denna fråga var delade (se prop. 2006/07:119 s. 14 f). Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagrådsremissen att det starkt kunde ifrågasättas om inte mål enligt lagen om elektronisk kommunikation borde prövas av den bl.a. för konkurrensfrågor särskilt inrättade Marknadsdomstolen och inte av de allmänna förvaltningsdomstolarna (a. prop. s. 78). Regeringens bedömning överensstämde dock med utredningens, dvs. överklagande av Post- och telestyrelsens beslut kommer även fortsättningsvis att ske till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen anser att en det vore en klar fördel om överklagandena av Energimarknadsinspektionens fastställelse- och avstämningsbeslut skulle ske till Marknadsdomstolen, eftersom detta sannolikt skulle ge mycket snabbare slutliga avgöranden. Detta framför allt om domstolen skulle vara första och enda domstolsinstans. En annan fördel är att det i Marknadsdomstolen, till skillnad från i allmän förvaltningsdomstol, deltar ekonomiska experter i avgörandena.

Ett skäl till att inte flytta över målen till Marknadsdomstolen är de omständigheter som ovan angetts kring domstolens långsiktiga framtid. Det är dock utredningens uppfattning att den långa domstolsprocessen måste förkortas avsevärt, och om alternativet Marknadsdomstolen inte anses möjligt bör ytterligare ett alternativ arbetas fram. En utredning bör tillsättas snarast för att se över denna fråga. Det ska också framhållas att något konkret förslag att lägga ned Marknadsdomstolen inte har presenterats, och att om så skulle ske i framtiden torde domstolen inordnas under speciella villkor i det allmänna domstolsväsendet. I dag finns en upparbetad kompetens inom allmän förvaltningsdomstol när det gäller att hantera mål enligt ellagen. Om utredningens förslag om ett ändrat regelverk genomförs kommer dock stora delar av bedömningen av skäligheten i nätföretagens intäkter att skilja sig mot de ärenden som handläggs i dag.

Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter genom ett fastställelse- eller avstämningsbeslut av Energimarknadsinspektionen

skiljer sig från de normalt handlagda målen vid Marknadsdomstolen, t.ex. mål och ärenden enligt konkurrenslagen och marknadsföringslagen. Marknadsdomstolen utgör en central prejudikatbildande instans på marknadsrättens område och domstolens avgöranden syftar till att utveckla och upprätthålla normer för handlande inom näringslivet. Partsförhållandet kan t.ex. vara två näringsidkare och Marknadsdomstolen tillämpar i huvudsak rättegångsbalkens principer för processen i tvistemål. När det gäller inspektionens beslut om fastställande av en intäktsram kommer detta att vara ett traditionellt förvaltningsbeslut och endast inspektionen och det nätföretag som överklagat beslutet kommer att bli parter i domstolen. Några hinder för en modell där beslut av inspektionen överklagas till Marknadsdomstolen – och det är också den modell som valts i Finland – finns dock inte enligt utredningens uppfattning.

Överklagande till allmän förvaltningsdomstol

Färre domstolsinstanser

Om Marknadsdomstolen inte skulle bedömas vara en lämplig instans när det gäller överklagande av Energimarknadsinspektionens fastställelse- och avstämningsbeslut är ett alternativ för att snabba på tiden mellan ett beslut från inspektionen och en laga-kraftvunnen dom att minska antalet domstolsinstanser. Det är inte alldeles självklart att inspektionens beslut ska överklagas till länsrätt. Ett tänkbart alternativ är t.ex. att inspektionens beslut överklagas till kammarrätten som första domstolsinstans. Detta sker fortfarande i vissa typer av mål men ordningen har i stark riktning gått mot att fler och fler måltyper överklagas till länsrätten som första domstolsinstans. Ett annat alternativ är att inspektionens beslut visserligen överklagas till länsrätten men att kammarrätten blir andra och sista domstolsinstans. En sådan modell har nyligen införts rörande vissa ärenden enligt lagen om elektronisk kommunikation (prop. 2006/07:119).³⁰ En ordning med kammarrätten som sista domstolsinstans finns också redan på andra rättsområden och gäller t.ex. för de mål som hanteras av migrationsdomstolarna, som utgör särskilda domstolar under de tre största länsrätterna,

³⁰ I propositionen lämnas förslag till åtgärder för att förkorta handläggningstiden och effektivisera processen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna i mål enligt lagen om elektrisk kommunikation. Se även betänkandet *Effektivare LEK* (SOU 2006:88).

samt Migrationsöverdomstolen som hör till Kammarrätten i Stockholm.

Som ovan angetts är den i särklass vanligaste ordningen när det gäller överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut ordningen med tre domstolsinstanser. Det bör därför finnas mycket starka skäl för att ändra den nu gällande ordningen. Ett sådant skäl, som talar för en förändring, är den långa tid det i dag tar för att ett beslut ska vinna laga kraft. Därmed skapas ett osäkerhet för marknadens aktörer och en väsentlig del av syftet med en förhandsprövning förfelas. Å andra sidan är det inte minst av rättssäkerhetsskäl väsentligt att Regeringsrätten finns kvar som sista domstolsinstans.

Särskilda ledamöter i förvaltningsdomstol

Om nuvarande instansordning behålls bör enligt utredningens mening en översyn göras av sammansättningen i domstolarna. Enligt huvudregeln i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är kammarrätten och länsrätten domför med tre respektive en lagfaren domare. I länsrätten deltar även nämndemän i vissa mål. Några undantag finns dock från denna regel.

- Enligt 17 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska länsrätten bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen och 22 kap. kyrkolagen. På de särskilda ledamöterna, som förordnas av regeringen, ställs kravet att de ska ha kännedom om kommunal verksamhet.
- Enligt 21 kap. 8 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska länsrätten bestå av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän i mål om fastighetstaxering. Om avgöranden i sådana mål överklagas ska kammarrätten bestå av tre lagfarna domare samt två särskilda ledamöter. De värderingstekniska ledamöterna samt de särskilda ledamöterna i kammarrätten utses av regeringen.
- Enligt 22 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram ska kammarrätten vid prövning av mål enligt denna lag enligt huvudregeln bestå av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Dessa mål prövas inte av länsrätt.

Elnätsutredningen föreslog i sitt delbetänkande Elnätsföretag; *Regler och tillsyn* (SOU 2000:90) att länsrätten och kammarrätten vid prövning av mål enligt ellagen förutom en lagfaren domare skulle bestå av särskilda ledamöter. Av dessa ledamöter skulle en ha särskilda kunskaper om nätverksamhet och en vara ekonomisk expert. I remissyttrande delade flertalet remissinstanser, däribland Svensk Energi, utredningens förslag. Energimyndigheten ifrågasatte dock om samtliga ärenden enligt ellagen som berördes var av den karaktären att särskilda ledamöter var nödvändiga. Länsrätten i Södermanlands län avstyrkte förslaget och menade att förhållandet att målen kunde ha hög teknisk och ekonomisk svårighetsgrad gällde för många av de målgrupper som tillfördes i länsrätterna i samband med den allmänna nedflyttningen av mål från kammarrätterna. Länsrätten påpekade också de betydande svårigheter som kunde förväntas föreligga vad gällde att få tillgång till teknisk sakkunskap utanför partssfären. Utredningens förslag om särskilda ledamöter togs inte upp i regeringens proposition (prop. 2001/02:56) och ledde således inte fram till något lagförslag.³¹

Utredningen har inte gjort någon närmare undersökning huruvida det i dag föreligger svårigheter att hitta teknisk sakkunskap utanför partssfären. Svårigheten i bedömningen av om intäktsramarna har fastställts på en korrekt nivå eller inte är dock till stora delar av företagsekonomisk natur. Det skulle därmed kunna räcka långt att tillföra domstolarna någon form av allmän ekonomisk kompetens. Detta skulle betydligt minska problemet med att experterna skulle vara knutna till någon av parterna. Redan i dag finns företagsekonomer och nationalekonomer förordnade att delta i Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen i mål enligt konkurrenslagen (1993:20).

Det som talar mot att föreslå att domstolarna ska bestå av särskilda ledamöter vid prövning av vissa mål enligt ellagen är bl.a. att denna sammansättning skulle skilja sig från det som är normalt förekommande vid förvaltningsdomstolarna. Som Länsrätten i Södermanlands län anförde i sitt remissvar är mål enligt ellagen

³¹ I propositionen anges att förslaget om särskilda ledamöter bereds i Regeringskansliet (s. 40). Enligt uppgift från Näringsdepartementet har detta arbete inte lett fram till något förslag. I sammanhanget kan även nämnas prop. 1993/94:200 s. 33 rörande Bostadsdomstolens avskaffande där regeringen i principiella ordalag anger att sakkunnigbevisning är att föredra framför särskilda ledamöter eftersom det ger parterna bättre insyn i och möjligheten att påverka underlaget för rättens avgörande. Regeringen anger vidare att rättens ledamöter i princip inte själva ska med egen fackkunskap tillföra målen något nytt eftersom processmaterial av rättssäkerhetsskäl inte bör tillföras rätten på ett sätt som står utanför parternas kontroll.

långt ifrån de enda målen som handläggs i förvaltningsdomstolarna med hög teknisk och ekonomisk svårighetsgrad. Vidare har målen rörande skäligheten i nätföretagens intäkter under många år koncentrerats till två specifika domstolar (Länsrätten i Södermanlands län och Kammarrätten i Stockholm). Därmed finns erfarenhet och kompetens när det gäller olika former av skälighetsbedömningar av nätföretagens intäkter. Som tidigare nämnts kommer dock, om utredningens förslag genomförs, ett nytt regelverk att införas som medför att bedömningarna av nätföretagens intäkter kommer skilja sig från nuvarande mål. Det bör även tilläggas att domstolarna i frågor som kräver särskild sakkunskap har rätt att ta in yttrande från myndighet, tjänsteman eller annan sakkunnig (24 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).³² Ett sådant förfarande kan emellertid vara tidsödande.

Enligt ett förslag till ändring i lagen om elektronisk kommunikation kommer från och med den 1 januari 2008 särskilda ledamöter (ekonomiska experter) att delta i vissa ärenden enligt den lagen (se prop. 2006/07:119). Dessa ärenden ska i länsrätten enligt huvudregeln avgöras av två lagfarna domare och två ekonomiska experter. Huvudregeln i kammarrätten är att dessa mål ska avgöras av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter samt i frågor om prövningstillstånd av två lagfarna domare och en ekonomisk expert. I förarbetena till förslaget anges bl.a. att dessa avgöranden har stor betydelse för samhällsekonomin och att ett system med experter som deltar i avgörandena tillför värdefull sakkunskap på ett område som är ekonomisk komplicerat.

³² Se dock om sakkunnigbevisning i fotnot ovan.

6 Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

6.1 Inledning

Energinätsutredningen har i uppdrag att, mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och dess syfte att ta bort gränstarifferna för handel med el, överväga om förordningens regler även bör omfatta utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet. Vidare skall utredningen lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet. Dessa frågor behandlas i detta kapitel.

I sammanhanget har den svenska utlandsförbindelsen med Åland uppmärksammats särskilt. Den åländska elförsörjningssituationen är, som nedan beskrivs närmare, i flera avseenden speciell. Utredaren har vid ett par tillfällen mött representanter för Ålands landskapsregering, som menar att det finns skäl för en särskild hantering av Ålands överföringstariffer, och utredningen har också mottagit en skrivelse (landskapsregeringsledamoten Britt Lundberg) där synpunkterna utvecklas (dnr 2007/5). Man anser att överföringsförbindelsens status bör omprövas ”så att elöverföringen mellan Åland och Sverige i framtiden kan ske på samma villkor som över de andra utlandsförbindelserna”. Dessa förslag behandlas vidare nedan.

6.2 Svenska utlandsförbindelser

Det svenska elnätet är förbundet med andra länder med hjälp av ett flertal utlandsförbindelser på olika spänningsnivåer. För närvarande finns 14 utlandsförbindelser med en spänning på 220 kV eller däröver. En 500 kV förbindelse är under byggnad mellan Sverige och Finland. Den helt övervägande delen av elhandeln med utlandet sker på dessa spänningsnivåer.

Även vissa regionnät har anslutningar till elnät utanför Sverige. De sammanfattas i tabell 1 nedan. Två förbindelser på regionnivå i Värmland och en i Norrbotten med 132 kV spänning korsar gränsen till Norge. Det finns också en 132 kV kabel mellan Skåne och Själland. Vidare är Bornholms elnät anslutet till E.ON:s regionnät med en 60 kV kabel till Borrby i Skåne. Ålands elnät är anslutet till Vattenfalls regionnät med en 110 kV kabel till Senneby i Uppland. De två senare kablarna är 43 km respektive 60 km långa.

Bland utlandsförbindelserna är förbindelserna med Bornholm och Åland speciella då dessa nätområden funktionellt tillhör det svenska elnätet, eftersom de ansluter med växelströmsförbindelser på regionnätetsnivå. Överföringen sker dock huvudsakligen i en riktning – från Sverige till Bornholm respektive Åland. I dessa avseenden är förutsättningarna desamma som för svenska lokalnätsområden. En skillnad är dock att det på både Bornholm och Åland finns produktionsreserver för att kunna klara avbrott i överföringen från Sverige. I detta avseende finns likheter med ett svenskt lokalnätsområde, det gotländska.

Utöver de nämnda förbindelserna finns ytterligare ett antal ledningar på lägre spänningsnivåer mellan Sverige och Norge och mellan Sverige och Finland för överföring till enstaka slutkunder.

Tabell 6.1 Utlandsförbindelser anknutna till regionnät i Sverige

Förbindelsens sträckning	Nominell spänning kV	Ägare (svensk del)
Eidskog-Charlottenberg	132	Fortum Eldistribution AB
Lutufallet-Höljes	132	Fortum Eldistribution AB
Sildvik-Tornehamn	132	Vattenfall Distribution AB
Teglstrupsgård-Mörarp	132	E.ON Elnät Sverige AB
Hasle (Bornholm)-Borrby	60	Energinet.dk
Tingsbacka (Åland)-Senneby	110	Kraftnät Åland AB

6.3 Ägandet och utnyttjandet av utlandsförbindelserna

På dagens elmarknad betalar nätkunderna enligt ett system med punkttariffer. Detta innebär att den tariff som kunden betalar till nätinnehavaren inkluderar ersättning för överföring såväl på det ledningsnät till vilket kunden är ansluten som på överliggande nät. Denna regel gäller dock enligt svensk lagstiftning inte alla utlandsförbindelser.

Från den 1 januari 1999 finns en möjlighet att redovisa vissa utlandsförbindelser tillsammans med det inhemska nät vartill de är anslutna, så att de därmed ingår i kostnadsunderlaget vid beräkning av tariffen för detta nät (4 kap. 2 § andra och tredje styckena ellagen). Det är regeringen som kan meddela föreskrifter enligt denna bestämmelse och för att kunna göra så krävs att elmarknaden i det andra landet, eller i en del av landet, kan anses utgöra en gemensam marknad med den svenska elmarknaden.

Flertalet av de utlandsförbindelser som ansluter till det svenska elnätet på stamnätets nivå omfattas av denna bestämmelse, och kan således utnyttjas utan särskild avgift av den som är ansluten till stamnätet. Det gäller dock inte samtliga förbindelser på stamnätets nivå. Överföringsförbindelserna med Polen och Tyskland (SwePol Link respektive Baltic Cable) ägs av kommersiella företag som också fastställer överföringsvillkoren för respektive länk.

Regeringen beslöt i februari 1999 med stöd av de nya bestämmelserna i 4 kap 2 § ellagen att betald anslutningsavgift för elnätet i Sverige fr.o.m. den 1 mars 1999 skall ge rätt att använda även utlandsförbindelserna till Norge och Finland utom Åland (dnr N 1999/4560). I beslutet konstaterades att formerna för organisationen av den gränsöverskridande elhandeln på Åland ännu inte var

fastställd. Mot denna bakgrund borde Åland inte för närvarande omfattas av förordnandet beträffande utlandsförbindelser till Norge och Finland.

Vad gäller ägandet av de svenska utlandsförbindelserna är grundprincipen att Svenska kraftnät skall äga och förvalta en tillräckligt stor andel av utlandsförbindelserna för att säkerställa svenska producenters och elanvändares möjligheter att sluta avtal med köpare och säljare utomlands. Från 1 januari 1999 skall koncessionen för en ny utlandsförbindelse meddelas Svenska kraftnät (eller en juridisk person där Svenska kraftnät har ett bestämmande inflytande). Bestämmelsen gäller inte koncessioner som beviljats före detta datum.

Det finns också möjlighet att göra undantag från denna bestämmelse om koncessionen avser en ledning som är av mindre betydelse för det samlade överföringsnätet. Den nya kabeln till Åland, som togs i drift år 2000, erhöll koncession genom ett regeringsbeslut år 1999 (dnr N 1999/4805). Vid beslutet gjorde regeringen bedömningen att förbindelsen var mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet. Därmed kunde koncessionen beviljas med Kraftnät Åland AB som ensam ägare.

Svenska kraftnäts bedömning är att utlandsförbindelser på lägre spänningsnivåer än 220 kV är av mindre betydelse för det svenska elnätet, såväl vad gäller elhandeln med andra länder som för möjligheterna att upprätthålla elförsörjningen. Det är endast utlandsförbindelserna med 400 och 220 kV spänning som ansluter till det svenska stamnätet. Därmed är det också endast kostnaderna för dessa som kan räknas in i kostnaderna för stamnätstariffen. Detta är en skillnad jämfört med vissa av grannländerna där också utlandsförbindelser på lägre spänningsnivåer förvaltas av de systemansvariga företagen.

I sammanfattning innebär de ovan redovisade bestämmelserna och tillämpning av dem att samtliga utlandsanslutningar till det svenska elnätet på regionnätetsnivå men också vissa utlandsanslutningar på stamnätetsnivå ligger utanför det system enligt vilket överföringskostnaderna för utlandsförbindelserna ingår i kostnadsunderlaget för stamnätstariffen.

6.4 Tidigare behandling av frågorna

Frågor om villkoren för utlandsförbindelser som är anslutna till regionnät har behandlats i ett par tidigare utredningar.

Elnätsutredningen behandlade frågan om nätavgifterna för Bornholm och Åland i betänkandet *Elnätsföretag – särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73). Enligt utredningens bedömning fanns inga skäl för en särskild behandling av Bornholms- och Ålandskablarnas anslutningar till regionnäten. Man ansåg att det är fråga om anslutningar av elektriska anläggningar till regionledningar på samma sätt som t.ex. anslutning av svenska lokalnät till regionnät. Det fanns således enligt utredningens mening inga skäl att hantera överföringsförbindelserna till Bornholm och Åland på annat sätt än som redan gjordes.

Utredningen tillade dock att detta inte innebär att det inte kan finnas andra skäl att behandla Bornholms och Ålands elnätsområden särskilt. Ett motiv skulle kunna vara att det här är fråga om elförsörjning till extra höga kostnader för såväl en lång sjökabel som en produktionsreserv. Detta talar för en tariffsättning som resulterar i sänkta överföringskostnader för kunder på Bornholm och Åland, eller för särskilda ekonomiska bidrag till investeringar och/eller drift. Kostnaderna för detta borde dock enligt utredningens mening i så fall bäras av elkunder eller skattebetalare i Danmark respektive Finland.

Utredningen pekade vidare på att en sådan tariffutjämning redan delvis skedde. Det systemansvariga danska företaget betalade Østkraft för driften av Bornholmskabeln, och därmed slogs kostnaderna i praktiken ut på elkunder i hela Östdanmark. Beträffande Åland var situationen annorlunda eftersom Kraftnät Åland AB var ensamt systemansvarigt företag för Åland. Finska staten hade dock särskilt bidragit till investeringen i den nya sjökabeln mellan Åland och Sverige.

I betänkandet *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) tog El- och gasmarknadsutredningen upp frågan om hur förbindelserna till Åland och Bornholm skall behandlas vid tillämpningen av förordning (EG) 2003/1228 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel.

Förordningen, vars främsta syfte är att ta bort gränstarifferna för handel med el inom EU, innehåller bl.a. regler för hantering av systemoperatörernas kostnader vid gränsöverskridande handel med el, principer för fördelning av kapacitet vid s.k. flaskhalsar vid

överföringen av el och principer och riktlinjer för tilldelning av tillgänglig kapacitet på sammanlänkingsförbindelser.

Innebörden av begreppet sammanlänkning är av central betydelse för många av förordningens bestämmelser. Detta begrepp definieras därför särskilt. Med sammanlänkning avses i förordningen en överföringsledning som passerar eller sträcker sig över en gräns mellan två medlemsstater och som kopplar samman medlemsstaternas nationella överföringssystem. Denna definition av sammanlänkning omfattar därmed, enligt El- och gasmarknadsutredningens bedömning, enbart utlandsförbindelser som förbinder det svenska stamnätet med överföringssystem i en annan medlemsstat.

Enligt El- och gasmarknadsutredningens bedömning omfattas således inte utlandsförbindelser som förbinder regionala nät med andra medlemsstaters överföringssystem, som t.ex. förbindelserna mellan Sverige och Åland samt mellan Sverige och Bornholm, av förordningens bestämmelser.

6.5 Särskilt beträffande överföringsförbindelserna till Bornholm och Åland

Förbindelserna till Bornholm och Åland ägs fram till anslutningspunkterna i Sverige helt av de danska och finska nätföretagen. Energinet.dk respektive Kraftnät Åland AB. Dessa utlandsförbindelser förvaltas således inte gemensamt av operatörerna på båda sidorna av gränsen, vilket är vanligt på högre spänningsnivåer. Medan nätområdena funktionellt tillhör det svenska elnätet omfattas de av dansk respektive åländsk ellagstiftning. De svenska regionnätsföretag till vars nät Bornholms- och Ålandskablarna ansluter, E.ON Elnät Sverige AB och Vattenfall Distribution AB, tillämpar reguljära regionnätstariffer för anslutningarna.

Det systemansvariga företaget Energinet.dk, som förvaltar samtliga danska utlandsförbindelser, är numera också ägare till kabeln mellan Sverige och Bornholm fram till anslutningspunkten i Sverige. Avgifter och villkor för anslutningen reglerades t.o.m. december 2000 genom ett äldre avtal som numera är uppsagt. Samma punkttariff tillämpas nu för denna anslutning som för de svenska kundernas anslutning till regionnätet. Detta innebär bland annat att man från Danmark också betalar för tillgång till över-

liggande nät, dvs. det svenska stamnätet och de svenska utlandsförbindelserna.

Elförbrukningen på Bornholm ligger något över 200 GWh per år. Ön har drygt 43 000 invånare, och omkring 27 500 abonnenter. Under den senaste tolv månaders perioden uppgick nätavgiften till E.ON till ca 17 Mkr.

Svenska Kraftnät har ett avtal om systemdrift med Energinet.dk som bl.a. innebär att Svenska Kraftnät reglerar obalanser i Bornholms kraftbalans.

Åland är via kabel anslutet till Vattenfalls 70 kV nät i Uppland. Kraftnät Åland AB äger hela kabeln inklusive nätstationen på svensk sida. Kabeln togs i drift år 2000, och tidigare fanns en mindre förbindelse som klarade omkring hälften av landskapets elförsörjning.

Med Åland har tidigare inte funnits något transiteringsavtal, utan Åland var före avregleringen elkund hos Vattenfall. Vattenfall tillämpar i dag samma punkttariff för denna anslutning som för svenska kunders anslutningar till Vattenfalls regionnät. Kraftnät Åland AB:s nätavgifter till Vattenfall Distribution AB var år 2005 ca 9 Mkr.

Liksom vad gäller Bornholmsanslutningen betalar Kraftnät Åland AB för tillgång till det svenska stamnätet och de svenska utlandsförbindelserna. Detta innebär att de åländska kunder som har timmätning av sin elförbrukning fritt kan handla och använda hela det åländska elnätet inklusive förbindelsen till Sverige.

Det åländska elnätet är också anslutet till det riksfinska elnätet genom en mindre förbindelse som når fastlandet i Gustafs Kyrkby. Denna ledning kan endast svara för en mindre del av den åländska elförbrukningen och är av störst betydelse för landskapets östligaste delar.

Kapaciteten på kabeln till Sverige är 80 MW och den kan därmed klara hela Ålands elförbrukning, som år 2005 var ca 270 GWh med en maximal effekt om 55 MW. Ca 85 procent av den el som användes på Åland år 2005 importerades över Sverigekabeln. Resten kom genom import från Finland (7 %) och produktion på Åland (7 % vindkraft, 1 % värmekraft).

Åland hade vid årsskiftet 2006/2007 knappt 27 000 invånare. Antalet elanslutningar i distributionsnäten på Åland var 21 305.

Med Svenska kraftnät har Kraftnät Åland AB ett systemdriftavtal, som innebär att Svenska kraftnät reglerar ut obalanser i den åländska kraftbalansen och tar emot handelsrapportering för

åländska aktörers bilaterala handel mot Sverige och återrapporterar differenser. För tjänsterna betalar Kraftnät Åland AB 320 000 SEK till Svenska kraftnät. Kraftnät Åland AB har också förbundit sig att lämna sina gasturbiner som reglerbud till Svenska kraftnät.

6.6 Särskilt om förutsättningarna för Ålands elförsörjning

Åland är ett självstyrt landskap i Finland och ålänningarna har behörighet att stifta lagar om sina inre angelägenheter och att utöva budgetmakt. Ålands autonoma ställning har sitt ursprung i Ålandsöverenskommelsen av år 1921, som godkändes av Sverige och Finland och fastställdes av Nationernas Förbund. Innehållet i Ålandsöverenskommelsen har därefter överförs till finsk lagstiftning. Självstyrelsen är således fastslagen i Finlands statsförfattning, men har sin grund i en internationellt godkänd överenskommelse mellan Sverige och Finland.

Den åländska självstyrelsen innebär bland annat att landskapet har egen lagstiftningsbehörighet på vissa rättsområden, bland annat i fråga om näringsverksamhet. Till detta område räknas elförsörjningen, och landskapet har därför sin egen ellag. En följd av att Åland har lagstiftningsbehörighet på elmarknadsområdet är att landskapet har skyldighet att genomföra EU:s bestämmelser på området.

Genom landskapslagstiftningen har det åländska stamnätsbolaget Kraftnät Åland AB utsetts till systemansvarig i landskapet. Som systemansvarig har Kraftnät Åland AB ingått systemdriftavtal med Svenska kraftnät liksom Svenska kraftnät gjort med stamnätsinnehavarna i Finland, Norge och Danmark.

Från åländsk sida anförs att överföringsledningen mellan Sverige och Åland bör betraktas som en utlandsförbindelse. Kraftnät Åland AB samordnar balansavräkningen på Åland och svarar för avräkningen mot Svenska kraftnät, med vilken ett systemdriftsavtal tecknats. Växelströmsförbindelsen till Sverige tillåter överföring i bägge riktningarna. Detta innebär förutom att svenska elhandlare kan sälja el till Åland även att åländsk produktion kan säljas västerut.

Man understryker också att kostnaderna för överföringen från Sverige är en mycket väsentlig del av de åländska nätavgifterna. År 2006 var stamnätskostnaderna totalt ca 49 Mkr (5,3 miljoner euro).

Av dessa utgjordes 19 % av nätavgiften i Sverige (ca 9 Mkr), 27 % kostnader för reservkraft (ca 13 Mkr) och 11 % kostnader för kabeln till Sverige (5 Mkr).

Som nämnts ovan beslöt den svenska regeringen år 1999 att betald anslutningsavgift för elnätet i Sverige skall ge rätt att använda även utlandsförbindelserna till Norge och Finland utom Åland. Åland borde inte för närvarande omfattas av beslutet då formerna för organisationen av den gränsöverskridande elhandeln på Åland ännu inte var fastställd.

År 1999 inkom Ålands landskapsstyrelse med en skrivelse till Näringsdepartementet där man begärde att ledningen till Åland skulle betraktas som en utlandsförbindelse och att gränstarifferna mellan Sverige och Åland skulle avskaffas (dnr N 1999/11367). Det senare skulle enligt landskapsstyrelsens förslag innebära att Svenska kraftnät svarade för överföringskostnaderna på det svenska regionnätet, vilka därmed skulle ingå i Svenska kraftnäts tariff.

Från åländsk sida anför man i dag att man nu uppfyller de krav som man från Näringsdepartementet tidigare hänvisade till, och att överföringsförbindelsens status mot bakgrund av detta bör omprövas så att elöverföringen mellan Åland och Sverige i framtiden kan ske på samma villkor som över de andra utlandsförbindelserna.

Det ska framhållas att det ovan nämnda regeringsbeslutet fattades mot bakgrund av den äldre 32 MW överföringsförbindelsen till Åland. Senare samma år erhöll Kraftnät Åland AB koncession för den nya kabeln till Åland. Beslutet fattades på grundval av bedömningen att förbindelsen var mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet. Därmed kunde koncessionen beviljas med Kraftnät Åland AB som ensam ägare.

6.7 Utredningens överväganden och förslag

6.7.1 Generellt om hanteringen av utlandsförbindelser som ansluter till regionnät

Bedömning: Det finns inte skäl att införa särskilda bestämmelser avseende nättarifferna för anslutning till det svenska elnätet av utlandsförbindelser på regionnätetsnivå.

Utredningens uppdrag avseende utlandsförbindelser anslutna till regionnät kan sammanfattas i två delar. En sådan är att utredaren skall lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras, så att dessa utlandsförbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet. Den andra är att utredningen mot bakgrund av den ovan nämnda EG-förordningen (nr 1228/2003) skall överväga om förordningens regler även bör omfatta utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet. De två uppdragsdelarna är nära sammanhängande.

En bakgrund till uppdragets första del är att flera aktörer har hävdats att kostnaderna för anslutning av utlandsförbindelser till det svenska elnätet på regionnätetsnivå bör tas ut enligt villkor liknande dem som ofta gäller för utlandsförbindelserna på de högsta spänningsnivåerna, dvs. utan särskild regionnätavgift. I praktiken har förslagen gått ut på att kostnaderna för anslutningarna till de svenska regionnäten samt överföringen av el från anslutningspunkterna till stamnätet skulle betalas av Svenska kraftnät.¹

Det finns enligt utredningens uppfattning inte några bärande skäl för en särskild behandling av utlandsförbindelser som är anslutna till regionnäten. Det är i dessa fall fråga om anslutningar av elektriska anläggningar till regionledningar, dvs. samma slag av anslutningar som t.ex. av svenska lokalnät till regionnät. Förslagen avser däremot inte tarifferna för överföring av el på utlandsförbindelserna. Dessa avgifter bestäms av ägarna till utlandsförbindelserna, som hanterar kostnader och intäkter för utnyttjandet av dem fram till anslutningspunkterna på svensk mark. Här gäller frågan villkoren för anslutning till och utnyttjande av svenska regionnät.

¹ I Elnätsutredningens betänkande *Elnätsföretag – särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73) redovisas ett par sådana förslag.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att de regionnätstaxor som de svenska regionnätsföretagen tar ut för utlandsförbindelserna i enlighet med svensk lagstiftning skall vara skäliga samt objektiva och icke-diskriminerande.

Som tidigare beskrivits finns en möjlighet att redovisa vissa utlandsförbindelser tillsammans med det inhemska nät vartill de är anslutna, så att de därmed ingår i kostnadsunderlaget vid beräkning av taxan för detta nät. Det är regeringen som kan meddela föreskrifter enligt denna bestämmelse och för att kunna göra så krävs att elmarknaden i det andra landet, eller i en del av landet, kan anses utgöra en gemensam marknad med den svenska elmarknaden. I detta krav ligger att ifrågavarande utlandsförbindelse skall bedömas vara betydelsefull för elhandeln och för den samlade överföringskapaciteten till utlandet.

Flertalet av de utlandsförbindelser som ansluter till det svenska elnätet på stamnätets nivå omfattas av denna bestämmelse, och kan således utnyttjas utan särskild avgift av den som är ansluten till stamnätet. Det gäller dock inte samtliga förbindelser på stamnätets nivå. Vidare är Svenska kraftnäts bedömning att utlandsförbindelser på lägre spänningsnivåer än 220 kV är av mindre betydelse för det svenska elnätet, såväl vad gäller elhandeln med andra länder som för möjligheterna att upprätthålla elförsörjningen. Det är ju endast utlandsförbindelserna med 400 och 220 kV spänning som ansluter till det svenska stamnätet.

Det bör understrykas att den tidigare refererade bestämmelsen i 4 kap. 2 § ellagen ger regeringen möjlighet att redovisa utlandsförbindelser tillsammans med de inhemska nät till vilka de är anknutna. Samtidigt infördes också bestämmelsen att i det fall en ny anslutning bedöms vara betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet krävs att koncessionen beviljas ett företag där Svenska kraftnät har ett bestämmande inflytande (2 kap. 10 § ellagen). Undantag kan ske om ledningen bedöms vara av mindre betydelse för det samlade överföringsnätet. Regeringen kan alltså i praktiken inte föreskriva att en utlandsförbindelse ska redovisas tillsammans med ett annat inhemskt nät än stamnätet. Ålandskabeln hade alltså inte kunnat erhålla koncession i Sverige med Kraftnät Åland AB som ensam ägare om den inte bedömts vara mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet.

Det är vidare viktigt att betona att avgöranden enligt dessa bestämmelser inte omedelbart beror på vid vilken spänningsnivå

anslutningen sker. Det är inte så att stamnätsanslutningar automatiskt hanteras på annat sätt än anslutningar på regionnätets nivå. Avgörande är i stället en bedömning av utlandsförbindelsens betydelse för elhandeln.

Mot ovanstående bakgrund finns det enligt utredningens uppfattning inga skäl att hantera överföringsförbindelser anslutna till regionnät på annat sätt än som nu sker. De regelverk som styr hanteringen av utlandsförbindelser i Sverige är inte utformade särskilt för exempelvis stamnätsförbindelser eller förbindelser anslutna till regionnät. Tillämpningen av de relevanta bestämmelserna utgår från anslutningarnas betydelse för elhandeln och den samlade överföringskapaciteten till utlandet, och i detta avseende finns i praktiken stora skillnader mellan förbindelser på högre och lägre spänningsnivåer. Men regelverket gör i sig ingen skillnad mellan anslutningar på olika spänningsnivåer, och det finns som ovan nämnts också förbindelser på stamnätets nivå för vilka kostnaderna inte räknas in i stamnätstariffen.

Vidare delar utredningen El- och gasmarknadsutredningens tidigare redovisade bedömning att utlandsförbindelser som förbinder regionala nät med andra medlemsstaters överföringsystem inte omfattas av bestämmelserna i förordning (EG) 2003/1228 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel. Detta är en logisk konsekvens av vad som framförts ovan, särskilt med hänvisning till Svenska kraftnäts bedömning av betydelsen av utlandsförbindelser på lägre spänningsnivåer än 220 kV för det svenska elnätet.

6.7.2 Särskilt om överföringsförbindelsen till Åland

Landskapet Åland har i praktiken tillförsel av el från endast det svenska elsystemet. Kostnaderna för att tillhandahålla en hög leveranssäkerhet är stora, eftersom det förutom överföringskapacitet från Sverige krävs produktionskapacitet som reserv vid ett eventuellt kabelfel.

I ytterligare några avseenden är förutsättningarna unika. En sådan är det åländska självstyret som innebär att man har egen lagstiftning och eget systemansvar på elområdet. Man är därför i rättsligt avseende inte en del av ett större elsystem, vilket innebär att kostnaderna för elförsörjning måste fördelas på en liten bas, nämligen mellan landskapets elabbonenter. Elanvändarna på Åland

har därför höga nätkostnader jämfört med elanvändare inom andra jämförbara elnätområden.

Det är mot denna bakgrund angeläget att öka utnyttjandet av kabeln mellan Åland och Sverige och därmed möjligheterna till ny finansiering. Ålandsförbindelsen ansluter till Vattenfalls regionnät i Uppland. Som den största aktören på den svenska elmarknaden är Vattenfall den naturliga parten för att ta upp överläggningar med Kraftnät Åland AB i syfte att gemensamt finna kostnadsreducerande åtgärder för elöverföringen mellan Åland och Sverige.

En utgångspunkt för sådana överläggningar skulle kunna vara att Vattenfall kan träda in som delfinansiär till kabelförbindelsen mellan Åland och Sverige i den mån Vattenfall, eventuellt i samarbete med partners, lyckas etablera vindkraft på Åland. Överläggningarna bör dock även kunna gälla andra möjliga åtgärder med kostnadsminskande effekter.

Utredningen har erfarit att överläggningar i detta syfte planeras mellan Vattenfall och Kraftnät Åland AB.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

7.1 Inledning

Utredningens förslag till ett nytt regelverk där Energimarknadsinspektionen i förväg ska fastställa de samlade intäkter nätföretagen får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under en tillsynsperiod kommer att öka förutsägbarheten för såväl nätföretagen som elkunderna när det gäller intäkternas och avgifternas storlek. Detta är en väsentlig skillnad mot dagens reglering där inspektionen först i efterhand kontrollerar skäligheten i nätföretagens intäkter.

Utredningen har under arbetet med att utarbeta förslag till en ny regleringsmodell eftersträvat ett tydligt regelverk och en lättförståelig modell som ger nätföretagen incitament att uppfylla el-lagens krav för nätverksamheten. Syftet är att skapa en stabil reglering för att uppnå trovärdighet för modellen hos såväl nätföretag som elkunder. Utredningens förhoppning med förslaget är att regelverket kring modellen kommer att upplevas som långsiktigt uthålligt, vilket kan bidra till en ökad förutsägbarhet för nätföretagen. Detta bör i sin tur leda till stabila nättariffer. En förutsättning för denna långsiktighet är naturligtvis att grundregleringen inte ändras utan ligger fast under en längre tid. Detta hindrar naturligtvis inte Energimarknadsinspektionen att från en tillsynsperiod till en annan justera olika parametrar i modellen för att på sått skapa de incitament till effektivitet och kvalitet i nätverksamheten som är önskvärda.

Utredningens förslag innebär bl.a. en delvis ny metod för hur kapitalbas och avkastning ska beräknas vid skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter. Utredningen har gett Econ Pöyry AB i uppdrag att analysera och kommentera konsekvenser till följd av delar av utredningens förslag, bl.a. hur förslagen kan påverka nät-

företagens incitament att investera. En promemoria från Econ Pöyry AB finns intagen som bilaga 4 till detta betänkande.

Efter ett inledande avsnitt om kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser (avsnitt 7.2) följer nedan en sammanställning av de viktigaste konsekvenserna för Energimarknadsinspektionen, nätföretagen, kunderna och de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 7.3) samt övriga konsekvenser (avsnitt 7.4).

7.2 Kommittéförordningens krav på konsekvensanalyser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för stat, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet, enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas.

Vidare gäller att en finansiering ska föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av detta anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller
- villkor i övrigt i förhållande till större företag,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, samt
- möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

7.3 Ekonomiska konsekvenser

7.3.1 Konsekvenser för Energimarknadsinspektionen

Genom utredningens förslag kommer Energimarknadsinspektionen inte längre att kunna tillämpa sin nuvarande tillsynsmetod där bl.a. nätnyttomodellen ingår för att utöva tillsyn över nätföretagens intäkter. Vidare innebär det nya regelverket att inspektionen i förväg ska fastställa de intäkter nätföretagen får ta ut från sina kunder under en fyraårsperiod. Det nya regelverket innebär att inspektionen i god tid måste arbeta fram nya metoder för hur tillsynen ska utövas. Både det förberedande arbetet och den löpande tillämpningen av det nya regelverket kommer att innebära ökade arbetsbördor och därmed ökade kostnader för inspektionen. Inspektionen bedömer att utredningens förslag kommer att innebära betydligt högre kostnader för inspektionen än dagens regelverk.

Vid Energimarknadsinspektionen är i dag ca fyra årsarbetskrafter avsatta för arbetet med tillsynen över skäligheten i nätföretagens intäkter. På sikt kommer en omfördelning av dessa resurser kunna ske genom att de övergår till att arbeta med frågor relaterade till det nya regelverket. Fram till dess samtliga ärenden, avseende tillämpning av det befintliga regelverket, slutligen är avgjorda behöver dock inspektionen upprätthålla kompetens och kunskap kring sin nuvarande tillsynsmetod där bl.a. nätnyttomodellen ingår.

Enligt Energimarknadsinspektionens preliminära uppskattning, kommer det nya regelverket att innebära att det krävs cirka sex årsarbetskrafter avsatta för förberedande utvecklings- och föreskriftsarbete. Förberedelsearbetet kommer också att kräva externt specialiststöd (konsultstöd), för vilket kostnaden bedöms uppgå till ca sex miljoner kronor för utveckling av bl.a. standardkostnader, effektivitetsmodeller investeringsbedömningar, avskrivningstider samt kvalitetsmått. Utöver de sex personer som krävs för att driva utvecklingsarbetet så kommer det successivt att krävas ytterligare ca åtta årsarbetskrafter med särskild kompetens för handläggning, tillsyn, processer, uppföljning, hantering av investeringar, standardkostnader m.m. Detta medför att det varaktiga resurstillskottet bedöms vara ca fjorton årsarbetskrafter (6 + 8), som måste finnas på plats vid ikraftträdande av det nya regelverket. På sikt bedöms också de fyra årsarbetskrafter som i dag arbetar med tillsynen över skäligheten i nätföretagens intäkter att övergå till att arbeta med frågor relaterade till det nya regelverket. Inspektionen har vidare

bedömt att det kommer vara ett relativt omfattande behov av utveckling av tekniska system och modeller för bl.a. beräkning och kontroll av intäktsramar och nätföretagens investeringar samt också av flera typer av uppföljningssystem av kvalitet och effektivitet. Inspektionen har bedömt att kostnaderna för att ta fram nödvändiga tekniska system och modeller uppgår till ca sex miljoner kronor, vidare bedöms detta kräva årliga löpande system och underhållskostnader om ca en och en halv miljon kronor.

Vidare bedömer Energimarknadsinspektionen att, under året före ikraftträdandet, den behöver tidsbegränsade tillskott av resurser för att praktiskt kunna hantera den omfattande inrapporteringen, behandlingen och analysen av den information som nätföretagen ska skicka in inför bl.a. beräkning av kapitalbas och fastställande av första periodens intäktsram. Detta bedöms sammanlagt omfatta ca åtta årsarbetskrafter under högst ett år.

Utredningen finner ingen anledning att ifrågasätta Energimarknadsinspektionens ovan gjorda bedömningar och uppskattningar av de kostnader som förslaget kan komma att medföra. Som jämförelse kan nämnas att det i Finland arbetar 8 personer med tillsynen över tarifferna på lokalnätsnivå och ytterligare ett par personer med tillsynen över tarifferna på region- och stamnätsnivå samt att det i Norge arbetar drygt 20 personer med tillsynen över tarifferna.

Energimarknadsinspektionens verksamhet finansieras i huvudsak genom anslag från statsbudgeten. Inspektionens anslag från staten ligger i dag på drygt 80 miljoner kr per år. De enda intäkter inspektionen har utöver anslagen kommer från den avgift som tas ut av naturgasföretagen (ca tre miljoner kr). Av 4 § förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet följer att nätföretagen till Elsäkerhetsverket årligen ska betala en nätövervakningsavgift. Avgiften beräknas efter antalet elabonnenter och uppgår till 600 kr för högspänningsabonnemang och 3 kr för lågspänningsabonnemang. Verket beräknar att för 2008 få in sammanlagt knappt 20 miljoner kr i nätövervakningsavgifter. Verket disponerar inte över avgifterna utan dessa betalas in till staten.

En möjlighet för att finansiera de ökade kostnaderna för tillsynen är att höja nätövervakningsavgifterna. Även om det i ett sådant fall är nätföretagen som genom avgifterna – och i förlängningen nätkunderna – som finansierar inspektionens kostnader, kommer det nya regelverket således även få statsfinansiella konsekvenser i så måtto att krav ställs på mer resurser inom statsbudgeten.

7.3.2 Konsekvenser för nätföretagen

Utredningens förslag innebär att en ny modell ersätter nuvarande tillsynsmodell med bl.a. nätnyttomodellen. Skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter kommer att ske utifrån företagets befintliga elnät och övriga tillgångar till skillnad mot nätnyttomodellens fiktiva nät. Detta kommer att bidra till ökad förutsägbarhet för nätföretagen då det på ett enklare sätt går att överblicka vilken effekt en investering gör på kapitalbasen och därmed företagets kapitalkostnader.

Utredningen har föreslagit att Energimarknadsinspektionen inför den första tillsynsperioden ska beräkna en initial kapitalbas genom bl.a. ett s.k. åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Utredningen har vidare föreslagit att ett golv införs med följderna att värdet på elnätet aldrig kan bestämmas till lägre än femtio procent av nuanskaffningsvärdet. Detta kommer att medföra att vissa företag kommer att tillerkännas ett värde på nätet som är högre än vad det egentligen borde vara om man endast ser till tillgångarnas korrekta ålder. Som redogjorts för i avsnitt 5.3.5 kan även flera nätföretag få en fördel av att nuanskaffningsvärdet enligt utredningens förslag inte inflationsjusteras. Tillämpningen av standardkostnader innebär å andra sidan en viss risk för skillnader mellan verkliga nedlagda kostnader jämfört med de beräknade. I den promemoria av Econ Pöyry AB som finns intagen som bilaga 4 till detta betänkande ges exempel på andra s.k. trappstegseffekter på kapitalbasen som kan följa vid byte av principer för beräkning av kapitalkostnader (t.ex. förändring av avskrivningstiden och val av avskrivningsmetod). Sammanfattningsvis bedömer utredningen att övergången till en ny tillsynsmodell medför att nätföretagen initialt kommer att få kapitalkostnader som över- eller understiger företagets nuvarande kostnader. Detta är en konsekvens av modellbytet som sådant. Den initiala värderingen är dock en engångsvärdering som på sikt kommer att få allt mindre betydelse i takt med att tillgångarna skrivs av och att nya tillgångar tillförs kapitalbasen.

Utredningens förslag om en initial värdering av kapitalbasen kommer på samma sätt som för Energimarknadsinspektionen medföra konsekvenser för nätföretagen genom krav på sammanställning och inlämning av nya uppgifter till inspektionen. Hur stora den administrativa bördan blir avgörs till stor del av om ett nätföretag väljer att godta det s.k. kapitalbasgolvet. I sådana fall behöver nätföretaget endast anmäla de tillgångar företaget använder

för att bedriva sin verksamhet och om det eventuellt föreligger särskilda skäl att frånga standardkostnaderna. Om nätföretaget däremot vill visa att nätet är yngre än till hälften avskrivet krävs betydligt mer arbete från företaget som då måste ge in uppgifter om de olika komponenternas ålder. Därmed ökar också företagets kostnader. Det är dock fråga om en engångsutgift. När det gäller den löpande redovisningen efter det att den initiala värderingen är färdig torde utredningens förslag inte innebära något större merarbete för företagen i form av ökad redovisning till inspektionen jämfört med dagens tillsynsmodell även om modellen förutsätter att vissa nya uppgifter och prognoser ges in.

Utredningen har föreslagit att Energimarknadsinspektionen vid sin tillsyn av nätföretagens intäkter tillämpar olika metoder för att effektivisera verksamheten samt att nätföretagens kvalitet ska påverka intäkternas storlek. Så är fallet redan med dagens tillsynsmodell och innebär i praktiken att företag som bedriver verksamheten mindre effektivt kan erhålla en lägre avkastning än den som är utgångspunkten vid fastställandet av intäktsramen. Detsamma gäller det företag vars överföring av el är av dålig kvalitet. På sikt bör detta leda till en effektivare bedriven verksamhet och en bättre kvalitet på överföringen av el.

Så som anförts i avsnitt 5.3.9 har Energimarknadsinspektionen valt att medräkna nätföretagens kostnader för avbrottsersättning i nuvarande tillsynsmodell med nätnyttomodellen, vilket i praktiken innebär att ett nätföretags debiteringsgrad förbättras det året avbrottsersättningen betalas ut. Utredningens tolkning av nuvarande regelverk medför ett förslag om en övergång till en förhandsprövning där kostnader för avbrottsersättning ligger utanför intäktsramen. Det kommer att innebära en annan hantering av avbrottsersättningen som ökar risken för nätföretagen.

En nyhet jämfört med nuvarande tillsynsmodell är att nätföretagen föreslås få tillgodoräkna sig hela den kostnad som en nyanslutning kräver. Detta kan ske antingen genom standardkostnader eller genom nätföretagets faktiska kostnader (upp till en viss nivå). Nätföretagen kommer således inte längre riskera att förlora pengar på att ansluta en kund, vilket flera nätföretag i rättsprocesser anfört är fallet rörande anslutningsavgifternas storlek. För det fall inspektionen eller en domstol sänker anslutningsavgiften har nätföretaget nämligen, enligt utredningens förslag, möjlighet att ta igen dessa kostnader genom andra avgifter, t.ex. överföringsavgiften. Det blir därmed endast fråga om en omfördelning inom kundkollektivet.

Utredningens förslag om att mindre överdebiteringar inte ska behöva betalas tillbaka till företagets kunder utan i stället påverka intäktsramen för påföljande tillsynsperiod kommer att innebära minskad administration och därmed något lägre kostnader för nätföretagen.

7.3.3 Konsekvenser för kunderna

Nätföretagens verksamhet bedrivs i monopol som regleras i ellagen och tillsynen över att reglerna om nättariffernas skälighet följs utövas av Energimarknadsinspektionen. Regleringen och tillsynen av nätverksamheten är av central betydelse för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt med en hög kvalitet och för att nätföretagens monopolställning inte missbrukas. Anledningen till detta är främst att skydda elkunderna mot höga avgifter och dålig kvalitet på överföringen av el. Utredningens förslag berör direkt i huvudsak nätföretagen och inte kunderna. Indirekt är dock utredningens förslag av stor betydelse även för kunderna. För kunderna skapas en förutsägbarhet indirekt genom de tariffer som nätföretagen, efter fastställande av intäktsramens storlek, i sin tur fastställer och tillämpar i förhållande till sina kunder. Vidare syftar utredningens förslag till att bidra till stabila överföringsavgifter. Förslagen om en längre tillsynsperiod och att över- respektive underdebiteringar ska föras över till påföljande tillsynsperiod bör bidra till detta.

Utredningen har ovan beträffande konsekvenser för nätföretagen redogjort för att utredningens förslag om beräkning av en initial kapitalbas och bytet av tillsynsmodell som sådan kan komma att medföra att vissa nätföretag överkompenseras medan motsatsen kan komma att gälla för andra nätföretag. Detta får naturligtvis även konsekvenser för kunderna som initialt kan få något högre eller lägre nätavgifter. Utredningens bedömning är dock att denna effekt relativt snabbt kommer att bli mindre betydelsefull.

Utredningen har föreslagit att avgifter för anslutningar upp till och med en säkringsstorlek på 63 ampere i huvudsak ska utformas med hjälp av schabloner. Detta kommer att medföra en ökad förutsägbarhet för kunderna även när det gäller anslutningsavgifter.

En konsekvens av utredningens förslag som direkt påverkar elkunderna är förslaget om att en viss överdebitering jämfört med den fastställda intäktsramen av nätföretagen inte behöver återbetalas utan

ska föras över till påföljande tillsynsperiod. För kundkollektivet som helhet medför detta ingen annan effekt än att återbetalningen skjuts upp en period. En kund som däremot flyttar under perioden kommer inte att kunna få del av denna återbetalning. Det ska dock noteras att detta endast gäller mindre överdebiteringar. Motsatsvis gäller att en kund som flyttar till ett område där nätföretaget under en tidigare period har överdebiterat kommer att gynnas av lägre avgifter.

Som angetts ovan kommer utredningens förslag att innebära ökade kostnader för Energimarknadsinspektionen. Det är sannolikt att dessa ökade kostnader kommer att medföra höjda tillsynsavgifter för nätföretagen, vilket i sin tur leder till höjda avgifter för elkunderna. Eftersom dessa avgifter slås ut på hela kundkollektivet är merkostnaderna för en enskild kund dock marginell.

7.3.4 Konsekvenser för domstolsväsendet

Energimarknadsinspektionens fastställelse- och avstämningsbeslut kommer enligt det föreslagna regelverket att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är sannolikt att flera frågor rörande fastställelsebeslutet för den första tillsynsperioden kommer att överklagas till länsrätten. Inte minst tidigare erfarenheter vid lagändringar inom detta område talar för detta. Följden av detta blir sannolikt att överklagandena under den första tillsynsperioden ökar. Detta ska dock jämföras med de omfattande överklaganden som i dag föreligger beträffande nätnyttomodellen. Ett av syftena med utredningens förslag är att göra regelverket mer lättillgängligt och att de enskilda delarna där tvister kan uppkomma på ett enklare sätt än i dag ska kunna prövas och bedömas var för sig. En annan skillnad mot i dag är längden på tillsynsperioden. Genom att fastställelsebeslutet enligt huvudregeln ska stå sig under fyra år kommer det med automatik leda till färre överklaganden än i dag med årliga tillsynsbeslut.

De första prövningarna av fastställelse- och avstämningsbeslut kommer dock sannolikt att kräva flera år i första instans, och därmed en ytterligare längre tid innan en prövning i högre instans bidragit till att en praxis utbildas. Utredningen har därför i avsnitt 5.9.3 föreslagit att en ny och väsentligt förkortad överklagandeprocess omedelbart genomförs. En övergång till ett regelverk för förhandsprövning av nättariffer bör åtföljas av en instansordning

för överklaganden som medger slutliga beslut under den aktuella tillsynsperioden.

En sådan förändrad instansordning skulle leda till en snabbare utbildad praxis vad gäller beslut om nätföretagens intäkter. Detta skulle också leda till en minskad belastning av domstolsväsendet och därmed till ett lägre resursbehov.

Ett annat område där det i dag föreligger ett stort antal överklaganden är anslutningsavgifternas storlek. Eftersom utredningen föreslår att nätföretagen i princip ska få tillgodoräkna sig kostnaderna för anslutningar och att avgiften för de flesta kunder i huvudsak kommer att utformas efter schablon är det sannolikt att antalet tvister i denna del kommer att minska. Detta torde också medföra ett minskat resursbehov.

7.4 Övriga konsekvenser

Utredningen har övervägt huruvida förslagen i betänkandet kan komma att få effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Utredningens bedömning är att förslagen inte påverkar något av dessa mål.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den första tillsynsperioden ska börja den 1 januari 2012. För att Energimarknadsinspektionen ska få tid på sig att förbereda och samla in de uppgifter som krävs för det fastställelsebeslut som ska meddelas senast den 31 oktober 2011 föreslås att vissa bestämmelser skall träda i kraft redan den 1 januari 2010 respektive den 1 januari 2011.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för nättariffer som avser tid före den 1 januari 2012.

Utredningen har i betänkandet förslagit att en ny tillsynsmodell införs i samband med övergången till ett regelverk där Energimarknadsinspektionen i förväg fastställer nätföretagens samlade intäkter. Förslaget medför att det inledningsvis kommer att krävas mycket arbete framför allt från inspektionen som ska ta fram föreskrifter, effektiviserings- och kvalitetsmodeller, standardkostnader etc. Även nätföretagen kommer initialt att behöva ta fram sammanställningar av företagens tillgångar och eventuellt uppgifter om tillgångarnas genomsnittliga ålder m.m. (se mer rörande konsekvenser för inspektionen och nätföretagen i kapitel 7).

Det är enligt utredningens mening angeläget att Energimarknadsinspektionen och nätföretagen ges tillräcklig tid till förberedande arbete för att på så sätt bidra till en smidig övergång till en förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Med beaktande av den tid som kommer att förflyta innan beslut kan fattas i lagstiftningsärendet och med beaktande av den tid som krävs för inspektionen och nätföretagen att anpassa sig till det kommande regelverket anser utredningen att det är lämpligt att den första tillsynsperioden börjar den 1 januari 2012. Eftersom det första fastställelsebeslutet ska meddelas senast den 31 oktober 2011 måste vissa

bestämmelser träda i kraft i god tid innan den första tillsynsperioden börjar. Utredningen föreslår att bestämmelsen i 12 kap. 2 § ellagen om bemyndigande för inspektionen att meddela föreskrifter om insamling av uppgifter samt indelning av elnätet i komponenter och komponentslag träder i kraft redan den 1 januari 2010. På så sätt ges både inspektionen och nätföretagen god tid att förbereda sig inför insamlingen av uppgifter som kommer att ske i början av 2011. Övriga bestämmelser som rör fastställelsebeslutet bör träda i kraft den 1 januari 2011.

För bestämmelser rörande nättariffer som avser tid före den 1 januari 2012 bör äldre bestämmelser fortsätta att gälla. Detta innebär t.ex. när det gäller räkenskapsåret 2011 att Energimarknadsinspektionen i enlighet med huvudregeln i 12 kap. 3 a § ellagen måste underrätta ett nätföretag senast ett år efter utgången av 2011 om inspektionen avser att meddela ett föreläggande avseende ett nätföretags nättariffer för detta år.

9 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

1 kap. Inledande bestämmelser

1 kap. 5 a §

I paragrafen, som är ny, ges en definition av tillsynsperiod. En närmare redogörelse för tillsynsperiodens betydelse vid fastställande av nätföretagens intäktsramar ges i avsnitt 4.2.1.

2 kap. Nätkoncession m.m.

2 kap. 12 §

Andra stycket är nytt och erinrar om bestämmelserna i 5 kap. om hur intäktsramen m.m. ska fördelas vid ändring av koncessionsgränser.

2 kap. 16 §

Tredje stycket är nytt och erinrar om bestämmelserna i 5 kap. om hur intäktsramen m.m. ska fördelas vid överlåtelse av en nätkoncession.

4 kap. Nättariffer

Allmänt om nättariffer

4 kap. 1 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § andra stycket nuvarande ellag.

4 kap. 2 §

I paragrafen har endast språkliga justeringar gjorts.

Särskilt om nättariffer för överföring av el för område

4 kap. 3 §

Paragrafen motsvarar delvis i sak nuvarande bestämmelse. Paragrafen tar nu direkt syfte på nättariffer för *överföring* av el, vilket även framgår av rubriken ovanför paragrafen. Med nättariff avses enligt 1 kap. 5 § ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät (se vidare avsnitt 5.2.2 om begreppet nättariff). I förhållande till nuvarande bestämmelse är undantaget för anslutningsavgifter borttaget. Separata bestämmelser för dessa avgifter finns i 9 §.

Särskilt om nättariffer för överföring av el för linje

Regionledning

4 kap. 4 §

Bestämmelsen motsvarar delar av nuvarande 4 kap. 8 § ellagen och syftar till att kostnader för nedtransformering och övriga kostnader på regionnätet samt de lägesberoende överföringsavgifterna på stamnätet ska fördelas lika inom varje spänningsintervall respektive samma region. Nätföretagen är därvid skyldiga att vid utformningen av överföringsavgifterna ta hänsyn till dessa omständigheter. Övriga delar av nuvarande 4 kap. 8 § avser skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter och har flyttats till 5 kap. 17 §.

I förarbetena till en äldre lydelse av bestämmelsen (prop. 1996/97:136 s. 155 f) anges att vad som avses med "normala spänningsintervall" får avgöras genom nätmyndighetens praxis och att vägledande för denna praxis inledningsvis bör vara de spänningsintervall som hittills har tillämpats av de stora kraftföretagen. I samma förarbeten anges även att vad som menas med "samma region" får avgöras av nätmyndighetens praxis. Vägledande härvid får enligt förarbetena vara den indelning i landet som de stora kraftproducenterna använde för omregleringen av elmarknaden vid utjämning av dessa kostnader mellan regionnäten. Vidare anges att

när nätmyndigheten avgör omfattningen av de regioner inom vilka utjämning bör ske bör man se till att regionerna har en lämplig sammansättning av tätorter och glesbygd. Däremot bör det inte förekomma någon utjämning inom landet, dvs. mellan de norra och södra delarna. Om så sker sätts nämligen det lägesberoende elementet hos nättarifferna för stamnätet ur spel.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.4.

4 kap. 5 §

Paragrafen motsvarar delvis i sak nuvarande bestämmelse. Paragrafen tar nu direkt syfte på nättariffer för *överföring* av el, vilket även framgår av rubriken ovanför 4 kap. 4 §. Med nättariff avses enligt 1 kap. 5 § ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät (se vidare avsnitt 5.2.2 om begreppet nättariff). I förhållande till nuvarande bestämmelse är undantaget för anslutningsavgifter borttaget. Separata bestämmelser för dessa avgifter finns i 9 §.

4 kap. 6 och 7 §§

I paragraferna har endast språkliga justeringar gjorts.

Stamledning

4 kap. 8 §

Paragrafen motsvarar i sak vad som framgår av 4 kap. 9 § första stycket andra meningen jämfört med första meningen i samma stycke, dvs. att överföringstariffen på stamnätet får utformas med hänsyn till var på nätföretagets ledningsnät anslutningspunkten är belägen. Första stycket första meningen i nuvarande 4 kap. 9 § avser skälighetsbedömningen av nätföretagets intäkter och har flyttats till 5 kap 18 §.

Särskilt om nättariffer för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät

4 kap. 9 §

I paragrafen ges vissa bestämmelser om utformningen av anslutningsavgiften.

Bestämmelsen motsvarar delvis 4 kap. 1 § fjärde stycket nuvarande ellag. Ett par tillägg har dock gjorts jämfört med nuvarande bestämmelse och därutöver har en särskild reglering införts vid utformningen av anslutningsavgifter för uttagskunder med en säkringsstorlek upp till och med 63 ampere.

Första stycket inleds med principen om att en nätavgift för anslutning ska utformas så att nätföretagets skäligena kostnader för anslutningen täcks. Som angetts i allmänmotiveringen är detta en princip som gäller redan i dag även om den inte direkt kommer till uttryck i lagtexten (se prop. 1993/94:162 s. 57 f). Med ordet skäligena ska förstås så att det med automatik inte behöver vara nätföretagets faktiska kostnader för anslutningen. Nätföretaget kan t.ex. i samband med anslutningen ha förstärkt nätet på ett sätt som inte direkt kommer kunden till godo, ha använt dyrare material än nödvändigt eller inte dragit en ledning på för den anslutande kunden lämpligaste sätt. I så fall ska kunden således endast faktureras för den för kunden skäligena kostnaden för att anslutas. Av nuvarande bestämmelse framgår att två angivna omständigheter särskilt ska beaktas vid utformningen av anslutningsavgiften, nämligen anslutningspunktens geografiska läge och den effekt som ska gälla i anslutningspunkten. Dessa två omständigheter har en betydande inverkan på kostnaden för anslutningen. Bestämmelsen i första stycket har nu kompletteras med ytterligare en omständighet som särskilt ska beaktas vid utformningen av anslutningsavgiften. Nu anges nämligen uttryckligen att avgiften ska inkludera kostnader för förstärkningar i elnätet. Ett nätföretag kan t.ex. på grund av anslutningen vara tvungen att bygga ut en transformatorstation, vilket inte hade varit nödvändigt om nyanslutningen inte hade skett. Om ett nätföretag i samband med en anslutning förstärker nätet mer än vad som är nödvändigt för den anslutande kunden ska denna kostnad inte belasta anslutningskunden. Detta följer av huvudregeln i första meningen. De angivna omständigheterna i första stycket är inte en uttömmande beskrivning av de omständigheter som ska ligga till grund för utformningen av avgiften. Detta

framgår av lagtexten då det anges att de nämnda omständigheterna *särskilt* ska beaktas.

I *andra stycket* beskrivs en schablonmetod för utformandet av nätavgift för anslutning för uttagskunder med en säkringsstorlek upp till och med 63 ampere. Avgiften ska utformas så att den motsvarar genomsnittskostnaden i landet för att genomföra en likartad anslutning under liknande objektiva förutsättningar. I avgiften ska endast ingå kostnader för material och arbete som är normalt förekommande vid denna typ av anslutningar. Genom att använda begreppet ”liknande objektiva förutsättningar” måste schablonen bl.a. göras avståndsberoende. Detta kan t.ex. ske genom att schablonen utformas på så sätt att den delas in i en grundavgift och en avgift per meter ledning och typ av ledning. Det åligger nätföretagen att utforma anslutningsavgiften men i slutändan får frågor om avgiften överensstämmer med genomsnittskostnaden i landet lösas genom rättspraxis.

I *tredje stycket* beskrivs den s.k. principen om delning. Av bestämmelsen framgår att det vid utformningen av anslutningsavgiften även ska beaktas om förstärkningen är till nytta för annan än anslutningskunden eller kan förväntas bli till nytta för framtida anslutningskunder inom tio år från anslutningen. Syftet med bestämmelsen är att dela upp kostnaden då delar av en anslutning även är till nytta för någon annan än anslutningskunden. I bestämmelsen har satts en tidsgräns på tio år då en anslutning kan tänkas bli till nytta för en framtida kund. Principen innebär att anslutningskunden delar kostnaderna för anslutningen med de kunder som får nytta av kostnaden. Eftersom man aldrig med säkert vet hur många kunder som kan tillkomma under en tillsynsperiod får nätföretaget göra en uppskattning vid anslutningen. Om t.ex. nätföretaget uppskattar att fyra framtida kunder kommer att få nytta av delar av anslutningen ska den ursprungliga kunden och därefter efterföljande kunder betala 1/5 av den totala kostnaden för de delar som varit till ömsesidig nytta.

Det är endast de kostnader som är till nytta för andra kunder som ska delas. Detta innebär att det alltid kommer att finnas kostnader som är exklusiva endast för den anslutande kunden. När det gäller utformningen av anslutningsavgifter enligt schablonmetoden i andra stycket är det rimligt att anta att den kostnad som ingår i grundavgiften är kundspecifik och således inte ska delas medan det motsatta kan gälla för den rörliga schablonavgiften, naturligtvis under förutsättningen att förstärkningen är till nytta även för andra

kunder samt att dimensionering och utformning etc., är gjord – eller redan har beaktats vid prövning av anslutningsavgiften – även för framtida kunder (dvs. att ledningar och transformatorer m.m. är dimensionerade för att ta emot det antal kunder som delningen ska omfatta).

Omständigheter som talar för att en delning bör göras kan t.ex. vara påbörjad byggnation, förekomst av avstyckade fastigheter eller att bygglov har lämnats. När det gäller anslutningar för kunder (såväl inmatnings- som uttagskunder) som avser att bedriva näringsverksamhet bör begränsningen av begreppet framtida anslutningskunder vara något snävare. Normalt bör dessa anses som framtida anslutningskunder endast när dessa har begärt en anslutning eller inkommit med en sådan förfrågan till elnätsföretaget samt påbörjat förfarandet med behövliga tillstånd för sin verksamhet.

När det gäller frågor om t.ex. när delning ska ske och var gränsen går mellan skäliga kostnader för kunden och nytta för annan kund, är detta frågor som får lösas i rättspraxis.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.4.

Särskilt om nättariffer för mindre produktionsanläggningar

4 kap. 10 §

I paragrafen har endast språkliga justeringar gjorts.

Rätt till uppgifter om nättariffer m.m.

4 kap. 11 §

I paragrafen har endast språkliga justeringar gjorts.

5 kap. Nätkoncessionshavares intäkter från nätverksamheten

Skälighetsbedömning av nätkoncessionshavares intäkter

Fastställande av intäktsram

5 kap. 1–3 §

I paragraferna, som är nya, återfinns de grundläggande bestämmelserna om att Energimarknadsinspektionen innan en ny tillsynsperiod börjar ska fastställa de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under perioden. Utredningens allmänna överväganden och förslag rörande införandet av en förhandsprövning återfinns i 4 kap. i den allmänna motiveringen.

I 1 § definieras intäktsram som de samlade intäkter ett nätföretag får ta ut från nätverksamheten genom nättariffer och andra avgifter under tillsynsperioden. Det är alltså inte här fråga om en bedömning av de kundspecifika överförings- eller anslutningsavgifterna. Bestämmelser om dem finns i 4 kap. ellagen. Ett nätföretags intäkter kommer framförallt från överförings- och anslutningsavgifter men man kan tänka sig även andra typer av intäkter, t.ex. krav- och faktureringsavgifter m.m. Genom att det anges intäkter från nätverksamheten faller sådana intäkter bort som t.ex. intäkter från finansiella tillgångar och från bredbandsverksamhet (se mer om intäkter under rubriken *Intäkter under tillsynsperioden* i avsnitt 5.3.8). Inspektionens fastställelsebeslut ska meddelas senast två månader innan en ny tillsynsperiod börjar. Att beslutet ska meddelas innan perioden börjar följer av artikel 23.2 i elmarknadsdirektivet.

Eftersom den fastställda intäktsramen i stora delar beloppsmässigt är preliminär är det väsentligt att de uppgifter och metoder som legat till grund för beräkningen av intäktsramen finns angivna i fastställelsebeslutet. Detta anges i 2 §. Metoden kommer sedan åter att tillämpas i samband med avstämningen efter tillsynsperiodens slut (se 5 kap. 10 §). Det kan t.ex. vara metoden för att beräkna en rimlig avkastning och olika effektivitetsmodeller.

Av 3 § framgår att längden på tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår. Den fastställda intäktsramen ska således täcka nätföretagets samlade intäkter fyra år framåt i tiden. Ett nätföretag kan därmed välja att ta in lite högre intäkter ett år och kompensera

detta genom att ta in lägre intäkter ett annat år. Bestämmelsen gäller även nätföretag som har ett brutet räkenskapsår.

Beräkning av intäktsramens storlek

5 kap. 4 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser som anger grunden för hur intäktsramen ska beräknas. Enligt *första stycket* ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten och ge en rimlig avkastning på det kapital som har fastställts att krävas för att bedriva verksamheten, dvs. kapitalbasen. Av punkterna 3–6 i övergångsbestämmelserna framgår att Energimarknadsinspektionen inför den första tillsynsperioden ska fastställa en initial reglermässig kapitalbas. Kapitalbasen som fastställts kommer därmed inte att överensstämma med nätföretagets bokföring. I 5–7 §§ finns särskilda bestämmelser om hur skäliga kostnader i nätverksamheten och en rimlig avkastning ska beräknas.

I *andra stycket* anges att hänsyn ska tas till kvaliteten i överföringen av el vid bestämmandet av intäktsramen. En låg kvalitet kan medföra en sänkning av den beräknade avkastningen medan en hög kvalitet kan medföra en höjning. Värderingen av kvaliteten bör utgå från vad kunderna har rätt att förvänta sig och är beredda att betala för. Hur en kvalitetsreglering kan utformas och vilka effekter den bör ha på avkastningen har utvecklats närmare i avsnitt 5.3.9.

I *tredje stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller nätmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen, att meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i överföringen av el. Det kan t.ex. vara kvalitet på överföringen av el när det gäller antalet avbrott, spänningskvalitet och kvaliteten på kundservice.

Särskilt om beräkning av skäliga kostnader i nätverksamheten

5 kap. 5 §

I paragrafen, som är ny, finns särskilda bestämmelser om hur skäliga kostnader i nätverksamheten ska beräknas vid fastställandet av intäktsramen. Av paragrafen framgår att med skäliga kostnader

anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Man bör i detta sammanhang skilja mellan s.k. påverkbara och ej påverkbara kostnader. Kostnader som ett nätföretag inte kan påverka, t.ex. kostnader för överliggande nät och tillsynsavgifter till Energimarknadsinspektionen m.m., bör per definition anses som skäliga och ska därför accepteras i sin helhet. När det gäller påverkbara kostnader ska, som framgår av bestämmelsens ordalydelse, någon form av krav på effektivitet ställas på nätföretagen. Därvid ska enligt bestämmelsen ses till nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Det innebär att kostnader som inte kan anses spegla en ändamålsenlig och effektiv drift av nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar inte skall godtas. Vid utarbetande av modeller för effektivisering ska inspektionen ta hänsyn till de enskilda nätföretagens objektiva förutsättningar, t.ex. geografiska skillnader och nätens ålder. Eftersom intäktsramen ska fastställas i förväg får inspektionen med hjälp av historiska data ta fram de kostnader som kan anses skäliga.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.3.8.

Särskilt om beräkning av en rimlig avkastning

5 kap. 6 §

I paragrafen, som är ny, finns särskilda bestämmelser om hur den reglermässiga kapitalbasen ska beräknas.

Enligt *första stycket* ska inför varje ny tillsynsperiod planerade investeringar under tillsynsperioden läggas till kapitalbasen och avskrivningar dras ifrån. Enligt huvudregeln ska investeringar motsvara genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra likartade investeringar under liknande objektiva förutsättningar. Med uttrycket liknande objektiva förutsättningar avses inte bara själva investeringen utan även andra förutsättningar som ökade kostnader på grund av t.ex. miljö, läge eller arkitektur. Således kan man inte jämföra t.ex. byggandet av en transformatorstation ute på landet med en som byggs mitt i en storstad. Avsikten med bestämmelsen är att investeringar i elnätet ska beräknas efter standardkostnader (se dock de viktiga undantagen i andra – fjärde styckena). En standardkostnad bör sättas så att den motsvarar det genomsnittliga värdet för vad investeringskostnaden i normalfallet

uppgår till. Standardkostnader är inte alltid möjligt eller lämpligt att tillämpa vid värderingen av en investering, eller för alla typer av tillgångar som krävs för att bedriva nätverksamhet. Exempelvis lämpar sig standardkostnader bäst när det gäller att prissätta material och komponenter i elnätet. Med investeringar avses både investeringar i det befintliga elnätet och investeringar på grund av anslutningar av nya kunder. När det gäller avskrivningar är det här fråga om s.k. reglermässiga avskrivningar som inte behöver överensstämma med bokföringen hos ett nätföretag.

I *andra stycket* finns ett undantag till bestämmelsen i första stycket om att investeringar ska motsvara genomsnittskostnaden för att på ett rationellt och effektivt sätt genomföra likartade investeringar under liknande objektiva förutsättningar. Undantaget är främst tänkt att tillämpas för investeringar i samband med oväder eller olyckor då en snabb insats är nödvändig för att återställa elöverföringen till ursprunglig nivå. Kostnader kan då komma att vida överstiga vad motsvarande investeringar skulle kosta vid en normal planerad investering. Undantaget ska dock inte ses som uteslutande tillämpligt i sådana fall utan det kan uppkomma andra situationer som kan medföra att kostnader som överstiger standardkostnaderna bör accepteras, t.ex. investeringar i storstad och skärgård.

Syftet med bestämmelsen om att kostnaderna för investeringar ska läggas till kapitalbasen och kostnadsställas med hjälp av standardkostnader är att Energimarknadsinspektionen inte ska behöva bedöma enskilda investeringar. I *tredje stycket* finns dock en bestämmelse som anger att investeringar som är uppenbart obehövlige för att upprätthålla ett säkert, tillförlitligt och effektivt ledningsnät inte ska läggas till kapitalbasen. Genom att det i bestämmelsen anges att investeringen ska vara *uppenbart* obehövlig följer att bestämmelsen endast ska tillämpas undantagsvis i mycket särskilda fall. Vid bedömningen av om en investering är uppenbart obehövlig bör samtliga omständigheter beaktas. Bestämmelsen i detta stycket gäller investeringen som sådan och inte kostnaden. Således kan inspektionen med stöd av bestämmelsen besluta att en uppenbart obehövlig investering inte ska tillföras kapitalbasen trots att den i och för sig gjorts till gällande standardkostnader.

I *fjärde stycket första punkten* finns ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen att meddela föreskrifter som innebär att kapitalbasen får ökas med en investering som överstiger den genomsnitts-

kostnad som avses i första stycket, dvs. i normalfallet de av inspektionen fastställda standardkostnaderna. Konsekvensen av bestämelsen är att nätföretagen kommer att kunna öka sina kapitalbaser med de faktiska kostnaderna upp till den av inspektionen fastställda nivån utan inblandning från inspektionens sida. En förutsättning för detta är naturligtvis att nätföretagen har haft kostnader för investeringar upp till denna nivå.

I *fjärde stycket andra punkten* finns ett bemyndigande om att meddela föreskrifter om metoder för hur avskrivning ska beräknas. Bestämmelsen ger regeringen eller Energimarknadsinspektionen möjlighet att bestämma t.ex. avskrivningstider och val av avskrivningsmetod.

Bestämmelserna i paragrafen har behandlats närmare i avsnitt 5.3.6.

5 kap. 7 §

Av paragrafen, som är ny, framgår att beräkningen av en rimlig avkastning ska ske utifrån vedertagna ekonomiska metoder. Utredningen har i avsnitt 5.3.7 föreslagit att den s.k. WACC-metoden som Energimarknadsinspektionen redan i dag tillämpar i sin tillsyn över nätföretagens intäkter även fortsättningsvis bör användas vid beräkningen av en skälig avkastning. Bestämmelsen hindrar dock inte inspektionen för att tillämpa en annan vedertagen ekonomisk metod för beräkning av en rimlig avkastning.

Ändring av nätmyndighetens fastställelsebeslut under en tillsynsperiod

5 kap. 8 och 9 §

I paragraferna, som är nya, anges grunderna för när ett fastställelsebeslut ska ändras under en tillsynsperiod.

I 8 § behandlas de fall där ett beslut ska ändras efter ansökan av ett nätföretag. En förutsättning för att en intäktsram ska ändras är att de omständigheter som anförs i ansökan kan komma att väsentligt ändra intäktsramens storlek eller det annars föreligger särskilda skäl. Ett nätföretag kan t.ex. vilja investera utöver de planerade investeringar som anmäldes till Energimarknadsinspektionen innan tillsynsperioden började. Vad som menas med väsentligt och särskilda skäl får avgöras från fall till fall. I första hand bör man se till

den justering i kronor av intäktsramen som ansökan avser i förhållande till den totala ramen. Man bör även se till vilken typ av investering det är fråga om och vilken betydelse en prövning av intäktsramen har för nätföretaget. Ett starkt skäl för att få till stånd en prövning är om det föreligger ett riskmoment för nätföretaget, t.ex. i fråga om kostnaden för en investering kan accepteras av inspektionen eller om oklarhet råder om investeringen kan anses vara uppenbart obehövlig och kostnaden därför inte ska tillföras kapitalbasen. Bestämmelsen är därmed främst avsedd att tillämpas när det gäller investeringar som tidigare inte prövats. När det däremot gäller kostnader som inte går att påverka, t.ex. kostnader för överliggande nät, föreligger ingen risk för nätföretaget även om dessa kostnader satts alltför lågt i fastställelsebeslutet. I avstämningsbeslutet kommer intäktsramen att justeras i denna delen med nätföretagets faktiska kostnader.

En ansökan om ändring av intäktsramen ska handläggas skyndsamt av Energimarknadsinspektionen. Av 13 kap. 15 § andra stycket framgår att ett beslut från inspektionen om att inte ändra en fastställd intäktsram inte kan överklagas. Om ett nätföretag inte ansöker om att få ett fastställelsebeslut ändrat, t.ex. på grund av att större investeringar genomförts än planerat, eller om inspektionen inte efter en ansökan ändrar intäktsramen kommer en prövning av dessa investeringar i stället att ske i samband med att avstämningsbeslutet meddelas (se 10 §).

I 9 § behandlas de fall där Energimarknadsinspektionen på eget initiativ ska ändra ett fastställelsebeslut. *Punkterna 1 och 2* behandlar fall där fastställelsebeslutet blivit fel antingen på grund av att nätföretaget har lämnat felaktiga eller bristfälliga uppgifter eller att beslutet annars har fattats på uppenbart felaktiga grunder. I båda fallen gäller att felaktigheterna i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek. Vid bedömningen av om en ändring är av ringa omfattning eller inte bör man se till beloppsändringens storlek i förhållande till hur stor den tidigare beslutade intäktsramen är. *Punkten 3* avser det fallet då inspektionen eller en allmän domstol efter ett överklagande har ändrat en intäktsram för en tidigare tillsynsperiod. Inspektionen ska då göra de följdändringar som det ändrade beslutet medför för intäktsramen för innevarande tillsynsperiod. En ändring av ett nätföretags intäktsram kan även i vissa fall ske efter att inspektionen eller en allmän domstol har ändrat en intäktsram för ett annat nätföretag. Av *punkten 4* framgår att en sådan följdändring ska ske om grunden för ändringen av det

andra nätföretagets intäktsram är generellt tillämplig även för intäktsramen för andra nätföretag. Det kan t.ex. vara fråga om en justering av avkastningen på grund av att en procentsats vid användandet av WACC-metoden har ändrats eller att en standardkostnad för en investering har justerats uppåt. Slutligen framgår av *punkten 5* att ett beslut även kan ändras om det föreligger särskilda skäl. Detta kan vara fallet om en lagändring eller en ny EG-förordning gör det nödvändigt att justera intäktsramen.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.2.2.

Avstämning efter tillsynsperiodens slut

5 kap. 10 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om det s.k. avstämningsbeslutet som Energimarknadsinspektionen enligt huvudregeln ska meddela senast tio månader efter tillsynsperiodens slut. Om det föreligger särskilda skäl, t.ex. på grund av att ett nätföretag inte lämnat in fullständiga uppgifter i tid, får ett beslut meddelas vid en senare tidpunkt. Genom avstämningsbeslutet fastställer inspektionen den slutligt gällande intäktsramen för den föregående tillsynsperioden.

Fastställelsebeslutet som meddelas innan tillsynsperioden börjar bygger i stora delar på historiska siffror och prognoser för framtiden. I avstämningsbeslutet ska inspektionen justera de prognoser som legat till grund för det tidigare beslutet och ersätta prognoserna med det faktiska utfallet. Inspektionen ska därvid tillämpa 4–7 §§ samt de uppgifter och metoder som inspektionen tillämpat vid fastställelsebeslutet. Inspektionen ska alltså tillämpa samma metoder vid såväl fastställelse- som avstämningsbeslutet. Detta är av stor betydelse för förutsägbarheten så att nätföretagen vid varje givet tillfälle har möjlighet att själva kontrollera hur de ligger till i förhållande till fastställelsebeslutet.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.7.

*Periodisering av intäkter från nätanslutningar m.m.***5 kap. 11 §**

Av paragrafen, som är ny, framgår att intäkterna från nätanslutningar (*första stycket*) och flyttning av befintliga ledningar (*andra stycket*) efter ansökan till Energimarknadsinspektionen kan få periodiseras, dvs. intäkterna kan delvis få redovisas kommande tillsynsperioder. En förutsättning för att en sådan ansökan ska medges är att intäkterna från anslutningarna eller flyttningarna under perioden varit betydande i förhållande till tidigare års intäkter från anslutningar respektive flyttningar. Ett nätföretag kan t.ex. under perioden haft ett mycket stort antal anslutningar på grund av nyexploatering i redovisningsområdet. Inspektionen har möjlighet att bestämma att intäkterna ska redovisas under påföljande tillsynsperiod eller att de ska periodiseras under fler perioder.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.8 under rubriken Intäkter under tillsynsperioden.

*Återbetalning av för högt uttagna avgifter m.m.***5 kap. 12 §**

I paragrafen, som är ny, anges huvudregeln om vad som ska ske när ett nätföretags samlade intäkter under tillsynsperioden avvikit från intäktsramen i avstämningsbeslutet. Av bestämmelsen följer att det endast är intäkter från nätverksamheten som ska ingå i intäktsmassan och som därmed ska jämföras med intäktsramen. Begreppet intäkter från nätverksamheten har behandlats närmare i avsnitt 5.3.8 under rubriken *Intäkter under tillsynsperioden*.

Enligt bestämmelsen ska det belopp som intäktsramen överstigit eller understigit ramen sänka respektive höja intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden. Med den påföljande tillsynsperioden ska förstås den period då avstämningsbeslutet meddelades, dvs. den påföljande tillsynsperioden i förhållande till den period då intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen. Eftersom det i bestämmelsen anges att ett underskott ska höja intäktsramen påföljande tillsynsperiod kan ett nätföretag inte samla på sig flera tillsynsperioders underskott. Om underskottet inte utnyttjas *påföljande* period går det således förlorat.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

5 kap. 13 §

Av paragrafen, som är ny, framgår att ett överdebiteringsbelopp ska utgå om de samlade intäkterna under en tillsynsperiod överstiger intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än fem procent. Överdebiteringsbeloppet ska bara utgå på det belopp som överstiger intäktsramen med fem procent.

Överdebiteringsbeloppet ska beräknas efter en räntesats motsvarande den under tillsynsperioden av Riksbanken genomsnittliga fastställda referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av femton procentenheter. Av den sistnämnda paragrafen framgår att Riksbanken fastställer en referensränta varje kalenderhalvår. Vid beräkning av överdebiteringsbeloppet är det därför åtta räntebeslut från Riksbanken som tillämpas för att räkna fram den genomsnittliga räntan.

På samma sätt som enligt 12 § gäller då ett nätföretags intäkter överstigit intäktsramen ska överdebiteringsbeloppet sänka intäktsramen för påföljande tillsynsperiod.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

5 kap. 14 §

Enligt paragrafen, som är ny, får ett nätföretags samlade intäkter under en tillsynsperiod inte överstiga intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än tio procent. Vidare finns för nätföretagen ett förbud mot att överstiga intäktsramen i avstämningsbeslutet med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder. Det sistnämnda förbudet ska ses mot bestämmelsen i 13 § om att en sådan överdebitering ska återföras till kunderna påföljande period.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

5 kap. 15 §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* finns bestämmelser om vad som ska ske då det av ett avstämningsbeslut framgår att ett nätföretags samlade intäkter varit högre än vad som är tillåtet enligt 14 §, dvs. överstigit intäktsramen med tio procent eller med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder. Om detta sker ska Energi-

marknadsinspektionen förelägga nätföretaget att återbetala hela det belopp som överstiger intäktsramen i avstämningsbeslutet. Därtill ska hela överdebiteringsbeloppet betalas ut till kunderna.

Av *andra stycket* följer att återbetalningen i görligaste mån ska ske till de som var kunder under den senaste tillsynsperioden och fördelas i proportion till hur stora avgifter dessa kunder betalat för överföring av el under perioden, dvs. överföringsavgiften. Eftersom det i lagtexten anges den senaste perioden ska vid återbetalning vid en överdebitering med mer än fem procent under två på varandra följande tillsynsperioder ske till de som var kunder under den andra perioden som överdebiteringen skedde. Det kan innebära vissa problem för ett nätföretag att betala tillbaka de för högt uttagna avgifterna till personer som flyttat och inte längre är kunder hos nätföretaget. Ett sätt för nätföretaget att uppfylla kravet på att återbetalning i görligaste mån ska ske till de som var kunder under perioden kan t.ex. vara att på sin hemsida informera om rätten till återbetalning eller annonsera i lokalpress eller lokalradio. Ett beslut om återbetalning får inte verkställas innan det vunnit laga kraft. I *tredje stycket* ges regeringen eller Energimarknadsinspektionen rätt att meddela föreskrifter om vad ett nätföretag ska iaktta för att uppfylla skyldigheten om att i görligaste mån återbetala till de som var kunder under perioden.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

Särskilt om intäkter från olika nät

Intäkter från ett ledningsnät inom ett visst område

5 kap. 16 §

Paragrafen motsvarar i sak 4 kap. 4 § nuvarande ellag. Bestämmelsen tar sikte på skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter genom fastställandet av en intäktsram. I nuvarande ellag hänvisas i stället till nättariffen. Detta begrepps olika betydelser har behandlats i avsnitt 5.2.2.

*Intäkter från regionledning***5 kap. 17 §**

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 8 § nuvarande ellag och anger att en intäktsram ska fastställas samlat för ett regionnätsföretags samtliga regionledningar i landet. Bestämmelsen tar sikte på skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter genom fastställandet av en intäktsram. I nuvarande ellag hänvisas i stället till nättariffen. Detta begrepps olika betydelser har behandlats i avsnitt 5.2.2. Övriga bestämmelser i nuvarande lydelse av paragrafen som rör utjämning av överföringsavgiften för kostnader för bl.a. nedtransformering och stamnätsavgifter har flyttats till 4 kap. 4 §.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.2.4.

*Intäkter från stamledning***5 kap. 18 §**

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 9 § nuvarande ellag. Bestämmelsen tar sikte på skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter genom fastställandet av en intäktsram. I nuvarande ellag hänvisas i stället till nättariffen. Detta begrepps olika betydelser har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Sista meningen i första stycket i nuvarande bestämmelse om att tariffen får utformas med hänsyn till var på nätkoncessionshavarens ledning en anslutningspunkt är belägen återfinns i utredningens förslag i 4 kap. 8 §.

Överlåtelse av nätkoncession m.m.**5 kap. 19–22 §§**

Paragraferna är nya.

I 19 och 20 §§ finns bestämmelser om hur en fastställd intäktsram ska fördelas vid överlåtelse av en nätkoncession.

I 19 § *första stycket* behandlas det fallet då en nätkoncession som utgör ett eget redovisningsområde överläts. I detta fall följer hela intäktsramen med till övertagaren inklusive tidigare periods eventuella över- eller underdebiteringar jämte överdebiteringsbelopp. I 19 § *andra stycket* behandlas det fallet då den nätkoncession som

överlåts är en del av ett redovisningsområde (jfr 3 kap. 3 §). Överlåtare och övertagaren ska i detta fall fördela intäktsramen och de för högt eller för lågt uttagna avgifterna jämte överdebiteringsbelopp proportionerligt i förhållande till hur stor del av redovisningsområdets kapitalbas som överlåts. Om det föreligger särskilda skäl kan fördelningen ske på ett annat sätt. Ett sådant skäl kan vara att två områdeskoncessioner nyligen har slagits samman till ett redovisningsområde och de olika områdenas nättariffer fortfarande inte är enhetliga (se 3 kap. 3 § fjärde stycket). Om en överlåtelse av ett av områdena då sker kan det förhålla sig så att intäkterna inte stämmer i förhållande till kapitalbasen. En mer rättvisande fördelning av intäktsramen kan då vara nödvändig att göra i samband med överlåtelser.

Av 20 § framgår att fördelningen av intäktsramen m.m. ska godkännas av den myndighet som ska pröva frågan om överlåtelse. Enligt 2 kap. 16 § får en nätkoncession inte överlåtas utan tillstånd från regeringen eller Energimarknadsinspektionen. För att inte försvåra en försäljning av en nätkoncession bör förfarandet om godkännande ske skyndsamt. Av denna anledning anges i paragrafen att om myndigheten inte meddelat ett beslut inom två månader efter det att ett förslag till fördelning kommit in till myndigheten ska en fördelning ske i enlighet med förslaget. Tiden bör räknas från den dag förslag till fördelning samt de övriga handlingar som krävs för att pröva förslaget kommit in till myndigheten.

Vad som sägs om överlåtelse av nätkoncession har samma bärkraft när det gäller beslut om justering av koncessionsgränser. En bestämmelse med detta innehåll finns i 21 §.

I 22 § bemyndigas regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen att meddela föreskrifter om vad redovisningen av fördelningen av intäktsramen ska innehålla.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.6.

12 kap. Tillsyn m.m.

12 kap. 2 §

Första och andra styckena är oförändrade jämfört med nuvarande paragraf. I tredje stycket har gjorts en följdändring på grund av införandet av bestämmelser om förhands- och avstämningsbeslut. Det är för insamling av uppgifter för att meddela dessa beslut som

regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Energimarknadsinspektionen nu ges rätt att meddela föreskrifter (*punkten 1*). I *punkten 2* ges regeringen eller inspektionen bemyndigande att meddela föreskrifter om indelning av elnätet i olika komponenter och komponentslag. Detta är väsentligt bl.a. vid den initiala värderingen av elnäten (se avsnitt 5.3.5).

13 kap. Övriga bestämmelser

13 kap. 5 §

I *första stycket* har ett par följdändringar gjorts på grund av ändrad numrering av paragraferna i fjärde kapitlet. Nytt i bestämmelsen är bl.a. att Energimarknadsinspektionens förhands- och avstämningsbeslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ett nytt *andra stycke* anger att ett Energimarknadsinspektionens beslut om att inte ändra en fastställd intäktsram inte kan överklagas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.2.2.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra stycket.

Övergångsbestämmelser

Punkterna 1 och 2

Av *punkten 2* framgår att den första tillsynsperioden ska börja den 1 januari 2012. Detta innebär att Energimarknadsinspektionen måste meddela fastställelsebeslut för den första perioden senast den 31 oktober 2011 (jfr 5 kap. 1 §). De bestämmelser som är nödvändiga för att inspektionen ska kunna meddela föreskrifter och begära in erforderligt material i tid träder i kraft den 1 januari 2010 (bemyndigande om att meddela vissa föreskrifter) och den 1 januari 2011 (bestämmelser som närmast rör fastställelsebeslutet). Resterande bestämmelser träder i kraft den 1 januari 2012.

Bestämmelsen har behandlats i kap. 8.

Punkten 3

I punkten finns den grundläggande bestämmelsen om hur den initiala värderingen av nätföretagens kapitalbas ska göras inför den första tillsynsperioden. Enligt punkten ska Energimarknadsinspektionen fastställa nätföretagens ingående kapitalbas utifrån de befintliga tillgångar som används för att bedriva nätverksamheten. Med ordet används ska förstås både sådana tillgångar som faktiskt är i bruk och egendom som i övrigt fyller en funktion, t.ex. reservmaterial.

Bestämmelsen har behandlats avsnitt 5.3.5.

Punkterna 4 och 5

I punkterna finns särskilda bestämmelser om hur *elnätet* ska värderas inför den första tillsynsperioden. Elnätet ska enligt huvudregeln värderas till genomsnittskostnaden för att vid tiden för värderingen investera i likartade tillgångar under liknande objektiva förutsättningar (nuanskaffningskostnad). Detta är en liknande formulering som den som används i 5 kap. 6 § och som rör tillkommande investeringar efter det att den första tillsynsperioden har börjat. Det som avses är att nätet ska värderas utifrån standardkostnader. Om det föreligger särskilda skäl får dock värdet beräknas på annat sätt. Detta kan vara fallet då nuanskaffningskostnaden för en tillgång klart överstiger standardkostnaderna, t.ex. vissa tillgångar i storstad och skärgård.

I sista meningen i punkten 4 beskrivs det s.k. kapitalbasgolvet. Enligt bestämmelsen ska ett åldersavdrag göras med 50 procent av nuanskaffningskostnaden. Om denna metod används innebär det i praktiken att nätet anses som till hälften avskrivet.

I punkten 5 finns ett undantag till åldersavdraget i punkten 4. Bestämmelsen kan tillämpas då ett nätföretag vill visa att dess näts genomsnittliga ålder är yngre än till hälften avskrivet. Nätföretaget ska då till Energimarknadsinspektionen ge in en sammanställning av den genomsnittliga åldern för varje komponentslag (bemyndigande för inspektionen att meddela föreskrifter om indelning i komponentslag finns i 12 kap. 2 §). Även om ett nätföretag har möjlighet att visa den genomsnittliga åldern för flertalet komponentslag kan det finnas delar av nätet där möjlighet till åldersbestämning är svår. För dessa fall finns en bestämmelse om ett s.k.

komponentgolv som innebär att ett åldersavdrag kan göras med åttio procent av nuanskaffningskostnaden för dessa komponenter. Bestämmelsen innebär således att ett nätföretag kan tillgodoräkna sig tjugo procent av nuanskaffningskostnaden för de komponenter som företaget inte kan eller vill visa åldern för.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.5.

Punkten 6

I punkten finns särskilda bestämmelser om hur övriga tillgångar, dvs. de tillgångar som inte kan hänföras till elnätet, ska värderas inför den första tillsynsperioden.

Värdet på dessa tillgångar ska enligt huvudregeln ske utifrån bokfört värde. Om det föreligger särskilda skäl får dock värdet beräknas på annat sätt. Undantaget kan t.ex. tillämpas när ett företag hyr tillgångar och det därmed inte finns ett bokfört värde hos nätföretaget. I sådana fall måste en uppskattning av värdet på tillgången göras.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.5.

Punkten 7

Av punkten framgår att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för nättariffer som avser tid före den 1 januari 2012.

Bestämmelsen har behandlats i kap. 8.

Särskilt yttrande av sakkunnige Mikael Möller

Konsumentintresset i fråga om nättariffer

Utgångspunkt

De som bedriver elnätsverksamhet har faktiskt och legalt en monopolställning. Det finns inget konkurrerande nätföretag som en konsument kan vända sig till för det fall att ett nätföretag t.ex. är ineffektivt och tillämpar en nättariff som inte är skälig. I avsaknad av konkurrenstryck är det regleringens uppgift att effektivt återskapa press på nätföretagen att bedriva en rationell och effektiv verksamhet och att till så låg kostnad som möjligt leverera en kvalitativt rimlig och stabil nättjänst. Konsumentintresset på en monopoliserad marknad garanteras därmed i första hand av regleringens förmåga i nämnda avseenden samt av tillsynsmyndighetens möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn.

Kapitalbasen och dess ingångsvärden

Utredningen har valt att införa ett kapitalbasgolv vilket innebär att värdet på elnätet som lägst kommer att värderas till 50 procent av nuanskaffningsvärdet. Införandet av kapitalbasgolvet anses vara nödvändigt av administrativa skäl och för att kunna hantera värdering av komponenter för vilka uppgifter saknas för en åldersbestämning. Detta bedöms leda till en överskattning av många nätföretags anläggningsskapital och innebär att de företagen blir överkompenserade. I ett konsumentperspektiv bör åldersvärdering av elnätet så långt det är möjligt avspegla elnätets faktiska ålder eftersom en uppvärdering av äldre och redan avskriven utrustning kan innebära betydligt högre nättariffer än vad som blivit fallet vid en justering baserad på faktisk ålder. En schabloniserad ålders-

justering enligt vad som föreslås måste i det avseendet motverka att komponenter så långt det är möjligt värderas efter deras faktiska ålder.

Kapitalbasen och dess utveckling över tid

Det kan konstateras att det för tillsynsmyndigheten, med utgångspunkt i nätföretagens egna uppgivna kostnader, är svårt att avgöra om en investering görs på ett rationellt och effektivt sätt till så låg kostnad som möjligt och att den därmed kan anses vara rimlig i ett konsumentperspektiv. I avsaknad av en oberoende beräkning av investeringskostnaden föreligger en risk för sämre kostnadseffektivitet och överinvestering från nätbolagens sida. Den modell för bedömning av skäligheten av gjorda investeringar som förordas i utredningen är en avvägning mellan administrativa och praktiska överväganden rörande tillsynsmyndighetens arbetsbörda å ena sidan, samt kundernas intresse av rimliga investeringar å andra sidan. Den upphandling som sker med stöd av LOU, benchmarking av effektivitet mellan nätföretag samt tillämpning av standardkostnader för investeringar som går utöver den årliga avskrivningen på kapitalbasen, är delar i den modell som förordas i utredningen och som syftar till att skapa press på nätföretagen att rationalisera och effektivisera sin nätverksamhet. Samtidigt kan konstateras att kostnader för investeringar som något överstiger den av tillsynsmyndigheten fastställda årliga avskrivningen ska accepteras utan prövning i syfte att tillsynsmyndigheten ska kunna koncentrera sina resurser för prövning av företag som planerar stora investeringar samt att tillsynsmyndigheten endast kan invända mot sådana investeringar som uppenbart inte är nödvändiga. Därmed kan ifrågasättas om de instrument som tillsynsmyndigheten genom föreslagna modell får till sitt förfogande är tillräckliga för att tillgodose konsumentintresset av effektiva och rationellt genomförda investeringar eller om modellen bör kompletteras i detta syfte.

Särskilt yttrande av sakkunnige Bertil Persson

Det vore enligt min mening lämpligare att låta regeringen, i stället för Energimarknadsinspektionen, fastställa intäktsramen för den av Svenska Kraftnät förvaltade nätverksamheten efter förslag av Energimarknadsinspektionen. Detta är en möjlighet som torde väl rymmas inom elmarknadsdirektivets ram. Enligt artikel 23 tredje stycket i direktivet är det t.ex. möjligt att föreskriva att det formella beslutet om tarifferna skall delegeras från tillsynsmyndigheten till ett ”annat relevant organ”. Att låta den i förhållande till EMI och Svenska Kraftnät överordnade regeringen fatta detta beslut är naturligtvis också tillåtet. Därtill kommer allmänt, beträffande införlivande av EU-direktiv, att dessa som följer av artikel 249 tredje stycket i EG-fördraget endast är bindande med avseende på det resultat som de syftar till att uppnå, samt möjligen beträffande den tidsfrist inom vilket införlivandet skall ske, men däremot överlåter till medlemsstaterna att besluta genom vilken form och metod införlivandet skall ske. En medlemsstat som Sverige måste därför i ett fall som detta som utgångspunkt anses ha en stor handlingsfrihet vid valet av form för införlivandet och hur detta bör ske, rörande exempelvis till vilka myndigheter som skilda, var för sig relevanta uppgifter bör anförtros.

Att låta regeringen bestämma intäktsramen för stamnätet skulle, alldeles bortsett från de rent rättsliga aspekterna, medföra stora praktiska fördelar. Exempelvis skulle man slippa en konflikt både gentemot regeringsbeslut (om t.ex. avkastning) samt inte behöva ta ställning till frågan i vad mån en sidordnad myndighet kan fatta beslut för en annan statlig myndighet (jfr Regeringsformen 11 kap 7 §). Dessutom skulle detta mer eller mindre undanröja risken för domstolskonflikter rörande avgifters storlek mellan två centrala statliga förvaltningsmyndigheter, Svenska Kraftnät och Energimarknadsinspektionen.

Särskilt yttrande av sakkunnige Anders Richert och experten Ronald Liljegren

Vi delar utredningens förslag till helhetslösning för en ex ante reglering och ser med stor tillfredställelse på att utredaren kommit fram till att det är det verkliga nätet som regleringen ska utgå från.

Vi vill dock peka på några delar av regleringen som vi anser borde ha fått en något annan utformning. Dessa beskrivs under respektive rubrik nedan.

Förmögenhetsbevarande synsätt förändrar riskfördelningen och minskar inslaget av prestation gentemot kunderna

Utredaren finner att övervägande skäl talar för ett förmögenhetsbevarande synsätt. Detta bl.a. med motiveringen att elnätsföretagens risk därigenom begränsas samt att det blir bättre förutsättningar att uppfylla kraven på leveranssäkerheten i överföringen som successivt införs med start den 1 januari 2006.

Vi kan inledningsvis konstatera att utredaren initialt börjar med ett kapacitetsbevarande synsätt genom att nätet hos alla elnätsföretag åsätts ett återanskaffningsvärde utifrån standardkostnader vid en och samma tidpunkt.

De investeringar som görs nu fram till år 2011 för att uppfylla de ökade kraven på leveranssäkerhet, dvs. innan den nya regleringen träder i kraft, kommer i startskede att värderas utifrån ett kapacitetsbevarande perspektiv. Utredarens påstående att ett förmögenhetsbevarande synsätt skapar bättre förutsättningar för att uppfylla kraven på leveranssäkerhet stämmer inte eftersom dessa skall vara genomförda redan år 2011.

Utredaren föreslår att den initialt framtagna kapacitetsbevarande kapitalbasen sedan inte justeras utifrån branschens prisutveckling. Därigenom begränsas elnätsföretagens risk, med följd

av att denna risk i stället kan komma att övervältras på kundkollektivet.

Centralt för regleringen är kundperspektivet och att kunden ska betala för den prestation elnätsföretaget utför.

Mot denna bakgrund ställer vi oss något frågande till utredarens synsätt. Detta speciellt som det tidigare var av yttersta vikt att risken minimeras för kunderna. Det framstår som rimligt ett tekniksprång som innebär billigare lösningar ska komma kunderna tillgodo.

Vidare rimmar ställningstagandet om att begränsa elnätsföretagens risk illa med utredarens syn på hur avbrottsersättningen ska hanteras. Genom att denna hanteras helt utanför intäktsramen ökar elnätsföretagens risk markant jämfört med dagens reglering.

Ur elnätsföretagens perspektiv är det av stor betydelse vilken räntemetod som kommer att användas i förhållande till den metod som företagen hittills använt. Med ett åldersjusterat nuanskningsvärde utifrån ett förmögenhetsbevarande perspektiv blir det i praktiken bara en nominell linjär metod som kan användas. För de elnätsföretag som inte använt en sådan metod utan i stället använt en real annuitetsmetod kan detta i ett övergångsskede få stora konsekvenser, vilket borde analyserats mer noggrant.

Därtill kommer att dagens reglering bygger på ett prestationsbaserat synsätt, vilket enligt utredarens direktiv bör gälla även framgent. Med ett förmögenhetsbevarande synsätt blir prestationsdelen i det närmaste obefintlig.

Vi anser därför sammantaget att ett kapacitetsbevarande synsätt även fortsättningsvis hade varit det mest naturliga.

Avbrottsersättning

Utredaren föreslår att utbetald ersättning för ett avbrott längre än tolv timmar ligger helt utanför intäktsramen, dvs. att denna kostnad helt får täckas av elnätsföretagets ägare. Detta är en betydligt hårdare reglering än vad dagens tillsyn av elnätsföretagen innebär i detta hänseende.

Den föreslagna regleringen ökar således påtagligt elnätsföretagens risk generellt. För ett enskilt elnätsföretag ökar risken dramatiskt, om det under en period på grund av t.ex. ett omfattande oväder skulle behöva betala ut stora ersättningsbelopp. Detta gäller

särskilt för mindre elnätsföretag med ett begränsat geografiskt utbredningsområde.

Det bör också påpekas att den bestämmelse som ger elnätsföretagen rätt att jämka avbrottsersättningen om denna är oskäligt betungande med hänsyn till elnätsföretagens ekonomiska förhållanden är en ren undantagsregel som bör tillämpas ytterst restriktivt, och därför närmast kan bortses från i förevarande sammanhang. Den ger således inte ett sådant skydd som utredaren synes utgå ifrån.

Vi anser att den föreslagna regleringen riskerar att drabba det enskilda elnätsföretaget på ett oacceptabelt sätt. Den generella tillgängligheten i elnäten är över 99 %. Även med beaktande av stormen Gudrun, så var så vitt vi känner till, inte tillgängligheten för ett enskilt elnätsföretag under 95 % på årsbasis. Med den föreslagna regleringen kan detta ändå innebära att ett enskilt elnätsföretag blir av med långt mer än hela sin reglerade avkastning från verksamheten. En sådan bestraffning saknar motstycke i näringslivet.

Nu föreslagna reglering riskerar också att leda till att elnätsföretagen i större utsträckning vill få prövat om en händelse ligger innanför eller utanför kontrollansvaret, vilket inte torde vara till fördel för kundkollektivet.

Vi delar dock utredarens uppfattning om att avbrottsersättningens styrande effekt inte helt bör elimineras och att reglerna kring avbrottsersättning och tillsynen över intäkterna behöver harmoniseras. Vi anser dock att utredarens alternativ två under rubriken "Särskilt om reglerna om avbrottsersättning" ger ett betydligt rimligare resultat med bibehållen styreffekt. Vi förordar således att avbrottsersättningen ingår i intäktsramen men att ersättningen är med bland de påverkbara kostnaderna vid effektiviseringsmätningen samt att kvalitetsregleringen omfattar även avbrott över tolv timmar.

Utveckling av kapitalbasen i tiden

Vi delar utredarens uppfattning att investeringar upp till en viss nivå får överstiga den genomsnittskostnad som fastställs i form av standardkostnader och i stället värderas till verklig kostnad. Vi tycker också att det är rimligt att investeringar över denna nivå ska värderas till standardkostnad om inte elnätsföretaget kan visa att upphandling enligt LOU har skett. Elnätsföretagen är enligt lag skyldiga att upphandla enligt LOU om de inte utför arbetet i egen

regi. Utredarens synsätt leder i realiteten till ett underkännande av syftet med LOU. Vi anser därför att standardkostnader bör tillämpas då elnätsföretaget inte visar att upphandling skett enligt LOU.

Kapitalbasgolv

Vi delar utredarens uppfattning om svårigheterna med att ta fram korrekt ålder på nätet och att detta är svårare ju äldre nätet är. Vi kan också se att en snäv tillämpning av de riktlinjer för åldersbestämning som EMI ska ta fram riskerar att leda till många och betungande rättsprocesser som kan bli förödande i ett inledningskede av den nya regleringen.

Vi anser att utredarens bestämning av kapitalbasgolvet till 50 % är väl avvägd. Detta särskilt i beaktande av att svårighetsgraden att få fram uppgifter tilltar med stigande ålder. Ett kapitalbasgolv är också rätt ur ett prestationsperspektiv eftersom ett avskrivet nät alltid måste anses ha ett bruksvärde.

Det är också viktigt att konstatera att dagens reglering utgår från ett helt nytt fiktivt konstruerat nät där således ett fullt nuan-skaffningsvärde tillämpas. Det har inte gått att klarlägga efter vilka metoder och kalkyler de enskilda elnätsföretagen hittills bestämt sina tariffer. Det går därför inte att fastställa om det föreslagna kapitalbasgolvet leder till en högre eller lägre debitering än i dag. De indikationer om ålder som finns framtagna pekar på att ett golv som innebär att näten är halvt avskrivna är väl avvägt.

I detta sammanhang vill vi också peka på den reglering som Finland tillämpar (se avsnitt Val av metod för kapitalkostnadsberäkning och avskrivning) när det gäller avskrivningskostnader, dvs. att elnätsföretagen får ett avskrivningsunderlag så länge komponenten fyller en funktion i näten. Det är viktigt ur ett kundperspektiv att inte ge incitament att investera tidigare än nödvändigt.

Bemyndigande att meddela avskrivningsmetod

Utredaren föreslår att regeringen eller efter dess bemyndigande EMI ska få rätt att föreskriva om vilken avskrivningsmetod som ska tillämpas. Däremot ska EMI när det gäller avkastningen på kapitalet i stället i sitt beslut ange viken metod som tillämpats.

Dessa metoder har ett visst samband i det att t.ex. nominell linjär metod normalt också leder till att en nominell ränta används som räntemetod för fastställandet av avkastningen.

Den föreslagna regleringen berör i hög grad enskilda ekonomiska förhållanden och bör därför inte regleras i föreskrift. Mot bakgrund härav och då samma förhållande bör gälla för såväl avskrivningskostnaderna som avkastningen anser vi att föreskriftsrätten bör ändras så att bemyndigandet endast omfattar att fastställa avskrivningstider/avskrivningsintervall.

Erfarenheter av tillämpningen av regelverket

Utredaren har under denna rubrik beskrivit att tillsynen för 2003 års tariffer ännu inte prövats i domstol samt hur många företag som numera kvarstår och det totala återbetalningsbeloppet för dessa företag.

Vad som inte framkommer är dock att inledningsvis var det 23 redovisningsenheter som fanns med i domstolsprocessen och beloppet uppgick till 664 miljoner kronor.

Under handläggningens gång i första domstolsinstansen har således närmare hälften av alla redovisningsenheter försvunnit och det kvarstående beloppet halverats. Då återstår ännu två redovisningsenheter som ska erhålla sitt yttrande från EMI.

Nu beskrivna förhållande visar med stor tydlighet vikten av att domstolsförfarandet blir rättssäkert och att parterna ges möjlighet att utveckla sin talan utan starka begränsningar av formell natur, som t.ex. i lagen om elektronisk kommunikation.

Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf Sävström och experten Camilla Rosenberg

Angående kapitalbasgolvmetoden

Utredaren föreslår att ingångsvärderingen av nätföretagens elnät inför den första tillsynsperioden ska ske från ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Nuanskaffningsvärdet ska beräknas med hjälp av standardkostnader. Nuanskaffningsvärdet ska därefter minskas med ett avdrag beräknat utifrån tillgångarnas ålder (åldersavdrag).

Utredaren föreslår vidare att nätföretagen ska kunna välja mellan två metoder för åldersavdrag. Nätföretagen kan antingen välja att göra ett åldersavdrag med 50 procent av nuanskaffningsvärdet (kapitalbasgolv) eller, om ett nätföretag har tillgångar som är yngre än detta åldersavdrag, ska företaget visa detta genom att lämna en sammanställning av den genomsnittliga åldern för varje komponentslag (komponentgolv).

Vi anser, i likhet med utredaren, att kapitalbasens ingångsvärde kan utgå från ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde, dvs nuanskaffningsvärdet reduceras utifrån hur gammalt nätet är. Enligt utredaren är det tyngsta argumentet för att låta värderingen av kapitalbasen ta sin utgångspunkt i ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde att risken för att nätet värderas för högt eller för lågt därmed begränsas.

Vi anser att den föreslagna värderingsmetoden med ett kapitalbasgolv medför att värderingen av elnäten överskattas. Det skapar snedvridande effekter och felaktiga styrsignaler i den fortsatta regleringen. Vi anser att det är angeläget att åldersbeståndet i nätföretagens elnät inför den första tillsynsperioden avspeglas så rättvisande som möjligt. Vi anser inte att kapitalbasgolvmetoden avspeglar åldersbeståndet på ett rättvisande sätt. Kapitalbasgolv-

metoden kommer enligt vår bedömning att övervärdera nätföretagens elnät, och därmed öka risken att kunderna får betala oskäliga nättariffer. Energimarknadsinspektionens kommande tillsyn riskerar, med en felaktig ingångsvärdering av kapitalbasen, att försvåras.

Vi förordar därför att ingångsvärderingen av nätföretagens elnät ska göras enligt den komponentgolvmotod som utredaren förslår. En ingående värdering med komponentgolvmotoden har bl.a. fördelen att den ger en mer rättvisande värdering av nätföretagens ingående kapital, och en mera korrekt regleringsmetod på både kort och lång sikt.

Vi vill också lyfta fram följande argument mot metoden att använda ett kapitalbasgolv.

Vi anser att konsumentintresset av låga och stabila nättariffer bör beaktas och ha stor betydelse när val av metod för ingångsvärdering av nätföretagens elnät fastställs. Det är också viktigt i perspektivet att den kommande regleringen bör vara balanserad mellan elnätsföretagens krav på rimlig avkastning och stabila förutsättningar mot konsumenternas krav på skäliga nättariffer och samtidigt säkra elleveranser. Ingångsvärderingen av elnäten är helt avgörande för om reglermetoden kommer att kunna vara effektiv och uppnå avsedda syften. Ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde är en för elnätsföretagen gynnsam värderingsmetod, men vi bedömer dock att det bör kunna ge en acceptabel uppskattning av kapitalbasens ingångsvärde (komponentgolv). Om kapitalets ingångsvärdering ska baseras på kapitalbasgolvmotoden kommer värdet av kapitalbasen att överskattas betydligt.

Det är svårt att förstå utredarens argument att elnätsföretagen inte alls skulle ha kontroll på åldern på de komponenter och komponentslag som deras anläggningar består av. Vi anser att elnätsföretagen redan i dag bör ha kontroll på detta, vilket också följer av de krav som bokföringslagen, bokföringsnämndens allmänna råd (BFNAR 2003:1) och årsredovisningslagen ställer på elnätsföretagens anläggningsregister, t.ex. gällande anskaffningstidpunkten. Nätens åldersstruktur torde också utgöra underlag för nätföretagens investeringsbedömningar och drift- och underhållsplaner.

Vi anser inte att användningen av ett kapitalbasgolv, i någon större utsträckning, kommer att underlätta administrationen vare sig för inspektionen eller för elnätsföretagen. Vi bedömer att inspektionens egna arbetsinsatser kommer att bli något mera omfattande om samtliga elnätsföretag använder sig av komponentgolvmotoden, men detta bedöms inte vara någon avgörande skillnad

och bör också accepteras eftersom denna metod ger en mer rättvisande ingångsvärdering.

Vi ifrågasätter utredarens antagande om medelålder för de svenska elnätsföretagen och den gräns på 50 procent som föreslås i åldersavdrag. Utredaren har baserat sitt ställningstagande på information från branschen och funnit att ett en medelålder på ungefär 20 år är ett rimligt antagande. Vi bedömer dock att medelåldern kommer att bli betydligt högre för de elnätsföretag som väljer att tillämpa kapitalbasgolvet. Detta på grund av dels att det finns starka incitament för de elnätsföretag med anläggningar som i genomsnitt är yngre än 20 år att välja att specificera åldern på anläggningstillgångarna och därmed använda komponentgolvmotoden, dels på grund av att de nätföretag som väljer att tillämpa kapitalbasgolvmotoden sannolikt har ett elnät med en medelålder mellan 20 år och 39 år. Enligt oss pekar detta på att en medelålder högre än 20 år torde vara ett mera rimligt antagande. Vi vill också peka på att detta torde vara en tydlig indikation på att det föreslagna kapitalbasgolvet riskerar att överskatta värdet av anläggningsskapitalet för en del nätföretag.

Enligt vad vi anfört ovan kommer kapitalbasgolvet främst att gynna företag med äldre anläggningstillgångar som kan bli övervärderade. Motoden med kapitalbasgolv kommer också att innebära att elnätsföretagen under lång tid erhåller kapitalkostnadsersättning och avskrivningar för anläggningstillgångar som med en mera korrekt tillämpning av motoden för åldersavdrag skulle vara avskrivna. Det innebär att den intäktsram som inspektionen fastställer kommer att överskatta värderingen av anläggningen. Det kommer att vara ett bestående problem under cirka 20 år, om än avtagande. Sett ur ett kundperspektiv kvarstår återverkningarna under alltför lång tid, och medför högre kostnader för kunden.

Vi vill understryka att det endast är skäliga kostnader för att driva nätverksamheten som bör accepteras vid fastställandet av en intäktsram. Det betyder att de kostnader som ska accepteras är sådana som krävs för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Energi-marknadsinspektionen kommer att ställa krav på effektivisering av bl.a. löpande kostnader i nätverksamheten. Användande av ett kapitalbasgolv kommer att innebära att ett större antal elnätsföretag får en kapitalstruktur motsvarande ett "halvgammalt" elnät. En sådan kapitalstruktur får återverkningar på de effektiviseringskrav som inspektionen ställer, liksom på företagets faktiska drift-

och underhållskostnader. Alla elnätsföretag som använder metoden kapitalbasgolv kommer att betraktas vara lika gamla och lika effektiva. Elnätsföretagen kommer således, med beaktande av likartade objektiva förutsättningar, att inte tillåtas ha högre drift- och underhållskostnader än de effektiva företagen samt att likartade effektiviseringskrav kommer att ställas. Vi bedömer att denna konsekvens av reglermetoden blir ett tvistigt område i framtiden. Detta vore synnerligen olyckligt.

Vi anser avslutningsvis att det inte heller finns någon närmare analys i utredningen som visar vilka konsekvenser det får på företagens tillåtna intäkter om man godtar ett kapitalbasgolv på 50 procent.

Särskilt yttrande av sakkunniga Mikael Möller, Bertil Persson, Anders Richert och Ulf Sävström samt experterna Ronald Liljegren och Camilla Rosenberg

Angående överklaganderegler

Frågan om överklagandereglerna har diskuterats ingående under hela utredningstiden. Vi noterar att utredaren anser att det är otillfredsställande med den långa tid det i dag tar för förvaltningsdomstolarna att handlägga och avgöra mål från Energimarknadsinspektionen när det gäller nättariffer och att utredaren anser att det därför är synnerligen angeläget med en översyn av instansordningen i denna del. Vi instämmer till fullo i utredarens bedömning. Genomförandet av de förslag om förhandsprövning av skäligheten i nätföretagens intäkter som utredaren lämnar måste enligt vår bedömning betraktas som delvis överflödigt om det inte åtföljs av regler om en väsentligt effektiviserad och förkortad överklagandeprocess. Utredaren har emellertid inte lämnat några konkreta förslag i denna del eftersom man inte getts i särskilt uppdrag att se över instansordningen. Utredaren har endast översiktligt redovisat exempel på för och nackdelar med olika alternativ samt föreslagit att denna fråga utreds i särskild ordning.

Vi kan notera att i dag (2007) har första instans i förvaltningsdomstolarna ännu inte avgjort första årets (2003) prövning av nättariffer med nuvarande regleringsmetod. Vi vill dock särskilt betona att övergången till en förhandsreglering av nätföretagens intäkter med reglerperioder om fyra år innebär en förstärkning av dagens problem. I den föreslagna regleringen kommer tillsynsmyndigheten att fatta beslut om såväl inledande fastställelse av intäktsramen som

avstämningens beslut för varje tillsynsperiod. Dessa beslut påverkar även nästkommande periods beslut osv. Att då ha en överklagande-process som kan ta mycket lång tid, i vissa fall mer än tio år, innan slutligt avgörande föreligger bedöms få stora konsekvenser och kan därför t.o.m. leda till en svåröverskådlig hantering med stor osäkerhet för såväl nätföretag som kunder beträffande intäktsramens storlek under flera tillsynsperioder i följd. Särskilt besvärande blir det om Energimarknadsinspektionens inledande beslut om t.ex. kapitalbas eller kapitalavkastning blir överklagat. Det är därför viktigt att ett slutligt domstolsavgörande kan ske så snabbt som möjligt och helst inom aktuell tillsynsperiod.

Vi anser att den redovisning som utredaren gjort är tillräcklig för att ta ställning för att låta Energimarknadsinspektionens beslut, när det gäller skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter, prövas av Marknadsdomstolen. Denna domstol har erfarenhet av att hantera mål av komplicerad ekonomisk natur och har ekonomiska experter knutna till sig. Genom att kunna knyta teknisk expertis till sig skulle domstolen bli än mer förstärkt i sin kompetens för denna typ av mål. Dessutom är Marknadsdomstolen en prejudikatsinstans vilket är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Nu angivna omständigheter gör sammantaget att vi därför inte ser behov av att ytterligare utreda denna fråga och föreslår därför att en sådan ordning införs samtidigt med ikraftträdandet av en förhandsreglering av nätföretagens intäkter.



Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall

- lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens överföringstariffer innan de får börja gälla,
- lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens anslutningsavgifter alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla,
- analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta,
- avseende naturgasmarknaden beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelse mellan marknaderna, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I detta ingår även att

analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del,

- lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Utredaren skall senast den 1 mars 2007 redovisa de delar av uppdraget som avser förslag till lagstiftning och det regelverk som krävs för att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av nätföretagens tariffer och de förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa anslutningsavgifterna av el samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet.

Övriga frågor skall redovisas senast den 20 december 2007.

Reglering av tariffer för överföring av el

I Sverige har prisregleringen av elnätverksamhet och tidigare även elpriset historiskt skett genom kontroll i efterhand. I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer. Tarifferna fastställs således inte av tillsynsmyndigheten i förväg utan myndigheten ges först möjlighet att pröva om dessa är skäliga i efterhand. Om myndigheten efter denna prövning finner att tarifferna inte är skäliga skall företaget föreläggas att sänka dessa. Orsaken till att denna reglering behölls var bland annat att det var en väl inarbetad modell som passade väl in i den svenska rättstraditionen. I proposition *Handel med el i konkurrens* (prop. 1993/94:162 s. 59) konstaterades att nättariffer och övriga villkor för nättjänster liksom tidigare borde vara underkastade reglering och att utgångspunkten för fastställande av skäliga avgifts- och tariffnivåer för överföring av el borde vara gällande praxis.

En bärande princip i ellagen (1997:857) är att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Vid tillsyn av tarifferna skall sedan den 1 juli 2002 skälighetsbedömningen inrikta sig på nätkoncessionshavarens samlade prestation. Enligt 4 kap. 1 § ellagen skall den prestation som nät-

koncessionshavaren utför bedömas. Nätkoncessionshavarens samlade intäkter skall vara skäliga i förhållande till både de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten (subjektiva förutsättningar). De objektiva förutsättningarna är sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte kan påverka. De främsta objektiva faktorerna är antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi och effekt samt kostnaden för överliggande nät. En viktig subjektiv faktor är det enskilda företags kvalitet på överföringen av el, inbegripet leveranssäkerhet och spänningskvalitet. Lagens skälighetskriterier gäller även regionnätstariffer. Då dessa utformas på annat sätt än tariffer för lokalnät blir dock kriterierna för bedömning av tariffernas skälighet andra än för lokalnät. I propositionen *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.* (prop. 2004/05:62) konstaterade regeringen att det s.k. elmarknadsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, EUT L 176, 15.7.2003, s. 37, Celex 32003L0054) drar en klar skiljelinje mellan vilka frågor som tillsynsmyndigheten kan pröva i efterhand respektive vilka som skall prövas på förhand. Huvudregeln är att bl.a. överföringstariffer skall fastställas eller godkännas på förhand, vilket motiveras med att det skapas en stor osäkerhet på marknaden om de tariffer som tillämpats av företagen långt senare kan ändras av en tillsynsmyndighet.

Direktivets bestämmelser ger dock medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan att tillämpa huvudregeln eller att endast fastställa eller godkänna de metoder som tarifferna är baserade på. Sverige har i dag ett system med tillsyn över nätföretagens överföringstariffer i efterhand. En övergång till en renodlad förhandstillsyn, dvs. att tillsynsmyndigheten på förhand fastställer eller godkänner företagens överföringstariffer skulle, utöver att medverka till en ökad europeisk harmonisering, innebära såväl fördelar som nackdelar för svenskt vidkommande. I prop. 2004/05:62 framhöll regeringen att metoden för överföringstariffer borde utformas så att den kompletterar de regler om tariffers utformning som redan i dag finns i ellagen. Då det saknades underlag för att kunna ta ställning ansåg regeringen att det under en övergångsperiod borde införas en ordning där metoden för tariffsättningen anges

direkt i lagstiftningen. Regeringen anmälde i propositionen att man avser utreda frågan och återkomma till riksdagen med förslag.

Anslutningsavgifter

I elmarknadsdirektivets artikel 23.2 a, anges att tillsynsmyndigheten skall ansvara för att fastställa eller godkänna metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, innan dessa träder i kraft. När det gäller engångsavgifter för anslutning, s.k. anslutningsavgifter, ger bestämmelsen, i likhet med vad som gäller för tariffer för överföring av el, medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan två olika tillsynssystem. Medlemsstaterna kan välja antingen ett system där tillsynsmyndigheten fastställer eller godkänner anslutningsavgifterna i förväg eller ett system där tillsynsmyndigheten i förväg endast fastställer eller godkänner de metoder som nätföretaget använder för att beräkna eller fastställa anslutningsavgifterna. Anslutningsavgifter skall, i likhet med överföringstariffer, vara skäliga enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § ellagen. I likhet med prissättning på överföringstariffer bygger den nu gällande ordningen i Sverige på en fri prissättning där nätföretagen själva bestämmer sina anslutningsavgifter och där tillsynsmyndighet först i efterhand kan pröva om dessa varit skäliga. Regeringen redovisade i prop. 2004/05:62 att det direkt i lagstiftningen bör anges mer eller mindre detaljerade parametrar för hur företagen skall utforma sina anslutningsavgifter. Även beträffande företagets anslutningsavgifter bör det, under en övergångsperiod, införas en ordning där metodparametrarna anges direkt i lagstiftningen. Denna ordning bör kompletteras med bestämmelser i ellagen där de faktorer som skall beaktas av företagen vid utformandet av anslutningsavgifterna tydligt anges.

Propositionen medförde också att en ny bestämmelse infördes i ellagen om tidsfrister för tillsynsmyndighetens prövning av villkor för anslutning. Myndigheten skall normalt pröva sådana ärenden inom två månader. Myndigheten får förlänga denna tidsperiod med två månader. Om den som anhängiggjort ärendet samtycker får tidsperioden förlängas ytterligare.

Regeringen anmälde i propositionen att man avser att utreda denna fråga och återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av

företagens anslutningsavgifter eller av de metoder som de använder för att fastställa anslutningsavgifter.

Uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Det svenska överföringsnätet

I Sverige delas elöverföringen in i olika nivåer beroende på kapacitet. Det är av tekniska och ekonomiska skäl mindre lämpligt att överföra stora kvantiteter el vid låg spänning och små kvantiteter vid hög spänning. Av bl.a. dessa skäl delas landets nätverksamhet in i *stamnät, regionnät och lokalnät*. För att göra det möjligt att överföra el mellan de olika typerna av nät transformeras spänningen upp eller ned. Ju längre avstånd från stamnätet desto mindre kvantiteter el skall normalt överföras och därför kan allt lägre spänningsnivåer användas ju längre ut på nätet som överföring sker. Stamnätet är det nationella nätet för överföring av el genom hela landet samt för import och export. Stamnätet har spänningsnivåer mellan 220 och 400 kilovolt (kV) och täcker i princip hela Sverige. Regionnäten ansluter till stamnätet och har vanligen spänningsnivåer på mellan 130 kV och 30 kV. Deras väsentliga funktion är att överföra el mellan olika stamnätspunkter och ett stort antal anslutningspunkter på lokalnäten. Regionnäten är en länk mellan stamnätet med sina höga spänningsnivåer och de lägre spänningsnivåer som tillämpas på lokalnäten. En viktig uppgift för regionnätsföretagen är att transformera ned spänningen på stamnätsnivå till de lägre spänningsnivåerna i lokalnäten. Av historiska skäl har regionledningarna olika spänningsstrukturer i olika delar av landet. I Sverige är regionnäten uppbyggda med två väsentligt skilda spänningskedjor som utgår från 400 kV eller från 220 kV stamnäts-spänning. I västra Sverige är den normala högsta spänningen på regionnätet 130 kV, medan den i östra Sverige är 70 kV. Från nivån 130 kV sker nedtransformeringen normalt till någon av nivåerna 50, 40, 30 eller 20 kV. Under regionnäten finns lokalnäten där elleveranserna sker till flertalet slutkunder. Den högsta spänningen i de lokala näten ligger vanligen på 20, 10 eller 6 kV, medan den lägsta spänningsnivån är 0,4 kV.

Koncessioner

Enligt bestämmelserna i 2 kap. ellagen krävs tillstånd (koncession) för att bygga och använda elektriska starkströmsledningar. Det finns två typer av koncessioner, *nätkoncession för linje* (linjekoncession) som avser en ledning med i huvudsak bestämd sträckning respektive *nätkoncession för område* (områdeskoncession). Energimyndighet prövar som huvudregel koncessioner som inte avser utlandsförbindelser. Koncession ges normalt för en period om 40 år (linjekoncession) eller 25 år (områdeskoncession).

Linjekoncessionen är avsedd för de högre spänningsnivåerna på stamnätet och regionnätet. Av historiska skäl förekommer det även linjekoncessioner på lägre spänningsnivåer som 20, 10 och i vissa fall ned till 6 kV. För att de skilda koncessionerna inte skall inkräkta på varandra krävs dock särskilda skäl för att beviljas en linjekoncession avsedd för en spänning som inte överstiger den högsta tillåtna spänningen i ett område.

Områdeskoncessionen meddelas för lokalnät och innebär en rätt för innehavaren att bygga och använda ett ledningsnät upp till en viss spänningsnivå inom ett geografiskt avgränsat område. I ett beslut om områdeskoncession skall en högsta tillåtna spänning anges. Denna spänningsgräns anger den högsta tillåtna spänning som får finnas på ledningsnätet och markerar också omfattningen av monopolet på ledningsbyggande och anslutningar inom området. Spänningen bestäms individuellt för varje nätkoncession och grundas på sökandens uppgifter och övriga omständigheter. Praxis har utvecklats till att denna gräns i normalfallet bestäms till 20 kV, men det förekommer stora variationer. Framför allt tillämpas högre spänningsnivåer specifikt för jordkabel. Exempelvis har spänningsgräns på upp till 110 kV beviljats för jordkabel inom områdeskoncession i Stockholmsområdet.

Vid tillståndsprövning av en områdeskoncession avgörs inte var och hur en ledning skall dras fram. Av detta skäl krävs det inte att någon miljökonsekvensbeskrivning upprättas vid ansökan om områdeskoncession. Regleringen skiljer sig även i övrigt åt mellan linjekoncession och områdeskoncession när det gäller kopplingen till centrala delar av miljöbalken (bl.a. 2 - 4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken).

Gemensamt för koncessionerna är att de får meddelas endast om de är lämpliga från allmän synpunkt och endast till den som är lämplig att utöva nätverksamhet (2 kap. 6 och 10 §§ ellagen).

Den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession har varit i kraft sedan 1958 och ändrades endast redaktionellt i samband med elmarknadsreformen den 1 januari 1996.

Reglerna i ellagen för utformning av nättariffer skiljer sig åt mellan områdeskoncession och linjekoncession. En linjekoncession kan avse en ledning som ingår i stamnätet eller en ledning som både kan ha en regionnätsfunktion och en lokalnätsfunktion. Koncessionsbestämmelserna tar dock inte hänsyn till vilken funktion en linjekoncession har.

Däremot tillämpas en funktionell uppdelning för linjekoncession när det gäller ellagens bestämmelser om hur nättariffer skall utformas. Denna uppdelning är beroende av om ledningen är en stamledning, dvs. en ledning med en spänning om 220 kV eller däröver, eller en regionledning, dvs. en ledning med en spänning som understiger 220 kV. Detta innebär att samtliga regionledningar med spänningar mellan 6 och 130 kV omfattas av samma bestämmelser.

Vid ekonomisk redovisning av nätverksamhet skall linjekoncession redovisas skilt från områdeskoncession. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från denna bestämmelse för ledningar som omfattas av linjekoncession och som organisatoriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av områdeskoncession. Undantaget återfinns i 11 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet (redovisningsförordningen). I de fall en linjekoncession redovisas tillsammans med en områdeskoncession ingår också ledningen i underlaget för områdets nättariffer.

Någon egentlig definition av lokalnät finns inte annat än indirekt, eftersom ett lokalnät alltid antas omfattas av en områdeskoncession enligt ellagen.

Behovet av en översyn av uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Med elmarknadsreformen år 1996 förändrades de tidigare eldistributionsföretagens verksamhet. Det ställs numera högre krav på att företag som bedriver nätverksamhet skall göra detta kostnadseffektivt och med hög leveranssäkerhet. Utvecklingen har gått mot att lokalnäten slås samman i större, mer ekonomiskt bärkraftiga enheter för att öka ostnadseffektiviteten i nätverksamheten.

Genom riksdagens beslut (prop. 2004/05:62, bet. 2004/05:NU14, rskr. 2004/05:246) har nätföretagets ansvar för att det egna elnätet är

säkert, tillförlitligt och effektivt gjorts tydligare. Lagen trädde i kraft den 1 juli 2005. Till följd av propositionen *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27) har ett funktionskrav införts i ellagen som innebär att oplanerade avbrott i elöverföringen inte får överstiga tjugofyra timmar.

Omstruktureringen har inneburit krav från lokalnätföretagens sida på att områdeskoncessioner meddelas för högre spänningsnivå än tidigare. Eftersom elsystemet har utvecklats under lång tid är den spänning som bestämts för en områdeskoncession till stor del snarare historiskt betingad än vad som kan betraktas som rationellt med dagens förutsättningar. Liknande historiska förhållanden har bestämt hur regionnäten har byggts upp. Detta får konsekvenser i fråga om skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

I sitt slutbetänkande *Särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73) föreslog Elnätsutredningen att det i ellagen skulle införas en möjlighet för nätmyndigheten att i det enskilda fallet medge undantag från kravet på att linjekoncessioner skall redovisas skilt från områdeskoncessioner. Utredningen konstaterade att koncessionsinstitutet inte är en ideal grund för regleringen av nät-tariffer och förordade att tarifferna bestäms utifrån överföringens funktion. Regeringen gjorde bedömningen att frågan inte var tillräckligt analyserad och avstod från att genomföra förslagen (propositionen *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*, prop. 2001/02:143).

Som framgått finns det redan en möjlighet för koncessionshavare att enligt 11 § redovisningsförordningen i vissa fall samredovisa linje- och områdeskoncessioner. Syftet med denna bestämmelse är att en gemensam tariff skall kunna tillämpas för områdeskoncessionen och för enstaka linjekoncessioner eller regionledningar som uppenbart har lokalnätsfunktion. Enligt 4 kap. 8 § i ellagen skall dock regionledningar hanteras på ett enhetligt sätt vid skälighetsbedömningen.

I ett sammanhängande regionnät kan det vara svårt att välja ut regionnätledningar som enbart har lokalnätsfunktion eftersom dessa funktioner inte har preciserats i lagstiftningen. Det finns även regionledningar eller linjekoncessioner som endast delvis är belägna inom en viss områdeskoncession.

Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

Det svenska elnätet är förbundet med andra länder med hjälp av ett flertal utlandsförbindelser på olika spänningsnivåer. Sverige har 14 utlandsförbindelser med spänning på 220 kV eller över. Dessa överföringsförbindelser ägs eller förvaltas vanligen av stamnätsföretagen och kostnaderna för flertalet ledningar räknas in i kostnadsunderlaget för respektive stamnätstarriff. På svensk sida förvaltas dessa utlandsförbindelser av Affärsverket svenska kraftnät. Den övervägande delen av elhandeln med utlandet sker på dessa spänningsnivåer. Det finns dock ett fåtal utlandsförbindelser anslutna till regionnätet, bl.a. överföringsförbindelserna till Åland, Bornholm och övriga Danmark samt Norge. Nedan exemplifieras detta med förbindelsen till Åland.

Åland är via en 110 kV kabel anslutet till Vattenfall Regionnät AB:s 70 kV nät vid Senneby i Uppland. Förbindelsen till Åland ägs och drivs av det åländska stamnätbolaget Kraftnät Åland AB. Förbindelsen är således stamnätsansluten på den åländska sidan. Kraftnät Åland äger även nätstationen på svensk sida. Det har inte tidigare funnits något transiteringsavtal, utan Åland var fram till avregleringen år 1996 elkund hos Vattenfall. Vattenfall Regionnät AB tillämpar samma punkttarriff för denna anslutning som för svenska kunders anslutningar till Vattenfalls regionnät. Det åländska elnätet är anslutet till det riksfinska elnätet genom en mindre förbindelse. Denna ledning kan endast svara för en mindre del av den åländska förbrukningen och har störst betydelse för landskapets östligaste delar.

Vid koncessionsbeslutet om förbindelsen till Åland gjorde regeringen bedömningen att denna förbindelse var mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet (dnr N1999/4805/ESB). Om den inte hade betraktats som mindre betydelsefull för den samlade överföringskapaciteten till utlandet hade Kraftnät Åland som ensam ägare inte kunnat få koncession i Sverige. I så fall hade enligt 2 kap. 10 § ellagen krävts att koncessionen beviljats ett företag där Svenska kraftnät har ett bestämmande inflytande.

Två utredningar, Elnätsutredningen och El- och gasmarknadsutredningen, har tidigare behandlat frågan om utlandsförbindelser anslutna till regionnät. Elnätsutredningen behandlade frågan om nätavgifterna för Åland och Bornholm i sitt slutbetänkande *Elnätsföretag - särskild förvaltning och regionnätstarriffer* (SOU

2001:73). Enligt Elnätsutredningens bedömning fanns inga skäl för en särskild behandling av Ålandskabelns anslutning till regionnätet. Det är fråga om anslutningar av elektriska anläggningar till regionledningar, dvs. samma slag av anslutning som t.ex. av svenska lokalnät till regionnät.

I sitt delbetänkande *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) behandlade El- och gasmarknadsutredningen frågan om hur förbindelsen till Åland (och även Bornholm) skall behandlas när Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr. 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel, (EUT L 176 15.7.2003, s. 1, Celex 32003R1228) börjar tillämpas. Förordningen, vars främsta syfte är att ta bort gränstarifferna för handel med el inom EU, innehåller bl.a. regler för hantering av systemoperatörernas kostnader vid gränsöverskridande handel med el och principer för fördelning av kapacitet vid s.k. flaskhalsar vid överföringen av el. Enligt El- och gasmarknadsutredningens bedömning omfattas inte utlandsförbindelser som förbinder regionala nät med andra medlemsstaters överföringssystem - t.ex. Ålandsförbindelsen och Bornholmsförbindelsen - av förordningens bestämmelser. I förordningen nämns dock inte hur utlandsförbindelser som är anslutna till annat nät än stamnätet skall hanteras. Regeringen anser därför att det finns anledning att överväga om reglerna bör omfatta även utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet.

Naturgas

Enligt 2 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) krävs koncession för att bygga och använda naturgasledningar. I andra stycket undantas naturgasledning som är belägen efter mät- och reglerstation från koncessionsplikten.

I propositionen *Åtgärder för att stärka kundernas ställning på energimarknaden m.m.* (2005/06:158) behandlades ett förslag som framfördes i El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129) om att undantaget från koncessionsplikt för naturgasledningar belägna efter en mät- och reglerstation avskaffas och att en områdeskoncession för naturgasnät införs. Utredningen fann bl.a. att det inte var odiskutabelt att införa monopol för distribution inom ett visst område. Däremot ansåg utredningen att det finns

anledning att införa krav på en sammanhållen prövning av de frågor som anläggandet av distributionsledningar med en viss längd medför och för att bedriva verksamhet bestående av distribution av naturgas. Genom ett sådant krav på tillstånd kan samhället utöva kontroll över att de som bedriver distribution av naturgas är lämpliga och också ställa de krav på verksamhetens utövande som anses nödvändiga.

Regeringen konstaterade att frågan om en ledning skall omfattas av motsvarigheten till de nu gällande bestämmelserna om koncession för naturgasledning eller av den föreslagna områdeskoncessionen inte nödvändigtvis behöver bestämmas av ledningens funktion, dvs. om den användes för transmission eller distribution. Det framstod vidare som oklart i vilka situationer som undantag från koncessionskraven var påkallade. Vidare hade utredningen inte närmare analyserat konsekvenser av förslaget i fråga om kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen fann det lämpligt att dessa frågor belystes i samband med att koncessionssystemet för el utreddes närmare så att frågorna behandlas i ett sammanhang för både el- och naturgasmarknaderna.

Uppdraget

Reglering av tariffer för överföring av el samt anslutningsavgifter

Utredaren skall lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens överföringstariffer innan tarifferna får börja gälla.

Utredaren skall vidare lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens anslutningsavgifter alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa elnätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla.

Utredaren skall utgå från att förhandsprövning av nätföretagens tariffer och av anslutningsavgifter för överföring av el skall baseras på det nuvarande regelverket för bedömning av skälighet.

Uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession

Utredaren skall analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och, om så inte är fallet, föreslå åtgärder för detta.

Naturgas

Utredaren skall avseende naturgasmarknaden beakta de slutsatser som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och är relevanta för jämförelse mellan el- och gasmarknaden, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). I uppdraget ingår att närmare analysera sambandet mellan koncession och monopolrättigheter, hur koncessionen kan effektivisera en utbyggnad av naturgasnätet och hur konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden påverkas. I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt om sådant behov finns lämna förslag i denna del.

Utlandsförbindelser anslutna till regionnät

Utredaren skall, mot bakgrund av förordningen (EG) nr 1228/2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och dess syfte att ta bort gränstarifferna för handel med el, överväga om förordningens regler även bör omfatta utlandsförbindelser som är anslutna till regionnätet. Utredaren skall lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras, så att dessa utlandsförbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren skall bedöma förslagets kostnadskonsekvenser. Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering skall förslag till finansiering lämnas. Utredaren skall även bedöma vilken miljöpåverkan som förslagen får om de genomförs. Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredaren skall beakta vad som framkommit i utredningen *Elnätsföretag - särskild förvaltning och regionnätstariffer* (SOU 2001:73), i utredningen *El- och naturgasmarknaderna - europeisk harmonisering* (SOU 2003:113), i utredningen *El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129) samt beakta vad som sägs i propositionerna *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143) och *Leveranssäkra elnät* (prop. 2005/06:27).

Utredaren skall beakta relevant EG-rätt samt hur frågorna i uppdraget behandlas inom EU och i övriga nordiska länder.

Utredaren skall senast den 1 mars 2007 redovisa de delar av uppdraget som avser förslag till lagstiftning och det regelverk som krävs för att tillsynsmyndigheten skall göra en förhandsprövning av nätföretagens tariffer och de förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa anslutningsavgifterna av el samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet.

Övriga frågor skall redovisas senast den 20 december 2007.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2007

Förlängd utredningstid

Tiden för att slutredovisa uppdraget förlängs till den 30 april 2008.
Tiden för att delredovisa uppdraget förlängs till den 1 juli 2007.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att bemyndiga chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (M2006/1496/E) att tillkalla en särskild utredaremed uppdrag att lämna förslag till reglering av elnätstariffer m.m. (dir. 2006:39). Utredaren skall göra följande:

- Lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens överföringstariffer innan de får börja gälla.
- Lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens anslutningsavgifter alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla.
- Analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att

åstadkomma ändamålsenliga, driftsäkra och kostnads-effektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta.

- Beakta de slutsatser i fråga om naturgasmarknaden som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelse mellan marknaderna, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del.
- Lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Uppdraget skulle enligt beslutet redovisas senast den 1 mars 2007 i de delar som avser förslag till regler för förhandsprövning av nätföretagens tariffer, förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet. Övriga frågor redovisas senast den 20 december 2007.

Utredningstiden bör förlängas. Utredaren skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2008. Utredaren skall delredovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2007.

(Näringsdepartementet)



Tilläggsdirektiv till utredningen om reglering av Dir. elnätstariffer m.m. (M 2006:03). 2007:86

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2007

Förlängd tid för att delredovisa uppdrag

Tiden för att delredovisa uppdraget förlängs till den 1 december 2007.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 mars 2006 att bemyndiga chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (M2006/1496/E) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till reglering av elnätstariffer m.m. (dir. 2006:39). Utredaren skall göra följande:

- Lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens överföringstariffer innan de får börja gälla.
- Lämna förslag till den lagstiftning och det regelverk i övrigt som krävs för att införa en ny ordning där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens anslutningsavgifter, alternativt där tillsynsmyndigheten skall godkänna eller fastställa nätföretagens metoder för att fastställa anslutningsavgifterna, innan anslutningsavgifterna eller metoderna får börja gälla.
- Analysera om den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession samt dess koppling till reglerna för tariffsättning och redovisning är lämplig för att åstadkomma

ändamålsenliga, driftsäkra och kostnadseffektiva elnät och om så inte är fallet föreslå åtgärder för detta.

- Beakta de slutsatser i fråga om naturgasmarknaden som dras vid analysen av den nuvarande uppdelningen mellan områdeskoncession och linjekoncession på elmarknaden och som är relevanta för jämförelse mellan marknaderna, i det förslag till utvidgat koncessionskrav för naturgasmarknaden som lades fram i slutbetänkandet El- och naturgasmarknaderna - energimarknader i utveckling (SOU 2004:129). I detta ingår även att analysera behov av undantag från koncessionskrav samt, om sådant behov finns, lämna förslag i denna del.
- Lämna förslag till hur de utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet kan hanteras så att dessa förbindelser behandlas enligt samma grunder som de utlandsförbindelser som är anslutna till stamnätet.

Uppdraget skulle enligt beslutet redovisas senast den 1 mars 2007 i de delar som avser förslag till regler för förhandsprövning av nätföretagens tariffer, förslag som avser tillsynsmyndighetens prövning av nätföretagens anslutningsavgifter samt de förslag som avser utlandsförbindelser som är anslutna till det svenska regionnätet. Övriga frågor skulle redovisas senast den 20 december 2007.

Genom beslut om tilläggsdirektiv den 15 februari 2007 ändrades tiden för delredovisning av uppdraget till den 1 juli 2007 och tiden för slutredovisning till den 30 april 2008.

Tiden för att delredovisa uppdraget bör nu förlängas till den 1 december 2007.

(Näringsdepartementet)

Konsekvenser vid byte av princip för beräkning av kapitalkostnader i nätregleringen

Econ Analys AB

Innehåll:

Sammanfattning.....	352
1 Inledning.....	353
1.1 Bakgrund	353
1.2 Problemställning	354
1.3 Uppdragets omfattning och avgränsning	354
2 Övergripande principer för incitament att investera	354
3 Konsekvenser vid byte av princip för beräkning av kapitalkostnader	358
3.1 Val metod	358
3.2 Effekter vid metodbyte.....	361
3.2.1 Historik	362
3.2.2 Principiella effekter.....	363
3.2.3 Effekter vid byte mellan NL och RA-metoderna	367
4 Sammanfattande kommentarer	368

Sammanfattning

Econ Pöyry har fått i uppdrag av Energinätsutredningen att analysera och kommentera konsekvenser till följd av användande av vissa principer vid reglering av elnätsverksamhet.

Ett antal faktorer påverkar beslut att investera i elnät. Vissa av dessa faktorer omfattas nätregleringsmodellens ekonomiska reglering men inte alla. I denna PM diskuteras, kommenteras och i viss mån analyseras sådana faktorer som omfattas av den ekonomiska regleringen.

Regleringens ramvillkor på en övergripande nivå är väsentliga. Att regleringen är stabil och robust är grundvillkor för att uppnå trovärdighet. Den bör därför utformas så att den upplevs som långsiktigt uthållig. På lång sikt är en avgörande faktor för trovärdigheten att regleringen medger en rimlig avkastning. Detta gäller oavsett metod för beräkning av kapitalkostnader. Om avkastningen betraktas som för låg kommer nätföretagen att underinvestera. En konsistent modell för beräkning av avkastningskrav är därför av stor betydelse för regleringens trovärdighet.

Ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde jämför schablonmässigt nätföretagen. Nätföretag med eftersatta reinvesteringar får därmed mindre möjligheter att överdebitera kunderna. Ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde kan dock förväntas vara investeringsdrivande genom att det ger incitament till att ersätta äldre anläggningsdelar uteslutande p.g.a. ålder och inte utifrån dess tekniska funktion. Det innebär risk för en icke optimal avvägning mellan å ena sidan kostnader för drift och underhåll och å andra sidan reinvesteringar. Detta riskerar att vrida incitamenten till förmån för stora reinvesteringar i äldre anläggningsdelar i stället för behovsstyrda investeringsincitament, oavsett anläggningsålder.

Ett förmögenhetsorienterat synsätt vid kapitalkostnadsberäkning säkerställer avkastning på historiskt genomförda investeringar. Ett sådant synsätt ger sannolikt en lägre finansiell risk vilket verkar investeringsdrivande. Ett kapacitetsbevarande synsätt säkerställer nätets kapacitet vid varje given tidpunkt men säkerställer inte avkastningen på historiskt genomförda investeringar. Detta ger en något högre finansiell risk och kan i någon mån verka investeringshämmande.

I Sverige tillämpas primärt två metoder för kapitalkostnadsberäkning i infrastrukturell verksamhet, den nominellt linjära (NL) och real annuitet (RA). Ett byte av kalkylmetod eller del därav kan

skapa en målkonflikt eftersom kapitalbasens storlek kan påverkas, ibland i betydande utsträckning. Å ena sidan är det viktigt att nätföretagen kan få en skälig avkastning på sina investeringar såväl före som efter ett byte av metod. Å andra sidan har kunderna ett legitimt intresse av att inte automatiskt betala för samma kapitalkostnader mer än en gång. Många av effekterna går att beskriva teoretiskt men kan vara svåra att beräkna i praktiken. I realiteten kan ett byte av metod innebära att flera förändringar kan krävas, effekterna kan då slå i olika riktningar.

Nätföretagen har historiskt tillämpat olika metoder för beräkning av kapitalkostnaderna och detta kan förväntas ha påverkat tarifferna. För nätföretag som har tillämpat RA metoden har endast fått en begränsad del av kapitalkostnaderna täckta. En övergång till NL metoden innebär att endast en begränsad del av kapitalkostnaderna återstår vilket innebär en risk för att dessa företag inte får skälig ersättning för gjorda (nödvändiga) investeringar. Det omvända förhållandet ger omvänt resultat. Nätföretag som har tillämpat NL metoden har tagit en stor del av kapitalkostnaderna tidigt under anläggningarnas livslängd. En övergång till RA metoden innebär då att dessa företag kan få "betalt två gånger" för vissa investeringar och att kunderna således får betala för mycket

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Energinätsutredningen har bl.a. haft i uppdrag att utreda konsekvenserna av en övergång till förhandsprövade tariffer för elnät. I samband med detta arbete har ett antal principer som ligger till grund för en förändrad regleringsmodell diskuterats. Dessa principer påverkar incitamenten för nätföretagens beteende avseende bl.a. nivå på investeringar, drift och underhåll samt kvalitet. De påverkar även storleken på kapitalbasen, vilken är tariffgrundande, och får därmed finansiella konsekvenser för nätföretagen och dess kunder.

1.2 Problemställning

Energinätsutredningen har givit Econ Pöyry i uppdrag att analysera och kommentera finansiella konsekvenser samt påverkan av incitament i nätverksamheten till följd av möjliga förändringar i regleringsmodellen avseende elnät.

1.3 Uppdragets omfattning och avgränsning

Uppdraget har syftat till att föra resonemang kring hur förändrade principer på en övergripande nivå kan tänkas påverka nätföretagens incitament att agera. Det har skett med utgångspunkt från generella ramvillkor som normalt sett ingår i en regleringsmodell. Utöver detta har olika kalkylmodeller beskrivits och analyserats. Analyser har sedan gjorts av effekterna av att byta mellan olika kalkylmodeller. Dessa skall betraktas som modellexempel. Det är dels inte en fullständig genomgång av samtliga möjliga effekter dels är exemplen analyserade med avseende på vissa bestämda antaganden. Andra antaganden är också möjliga men har inte analyserats.

2 Övergripande principer för incitament att investera

En fråga av intresse vid analys av nätföretagens beteende i förhållande till hur en reglering är utformad är vilka grundläggande faktorer som påverkar investeringsbeslut och sättet att driva näten. Den ekonomiska nätregleringen, inklusive ersättningen för kapitalkostnader, ger upphov till ekonomiska incitament för nätföretagen vilka påverkar besluten avseende exempelvis investeringar i en viss riktning. Detta är dock inte den enda drivkraften för investeringar, utan det finns en mängd andra faktorer som påverkar besluten.

Till en icke obetydlig del påverkas besluten av andra faktorer samt vilket perspektiv som används. Figur 3.1 beskriver viktiga drivkrafter för investeringar och hur elnätsregleringen påverkar. De faktorer som är angivna i fet stil är de som främst påverkas av val och utformning av den ekonomiska nätregleringen.

Figur 3.1 Drivkrafter för investeringar



Beroende på utformning kan kvalitetsfunktionen i en reglering spela en viktig roll både på kort och lång sikt. Metoden för kapitalkostnadsberäkning har också betydelse. Det finns alltså fler faktorer än val av kalkylmetod som påverkar investeringar och omkostnadsnivå. I den vidare analysen fokuserar vi på vilka incitament som den ekonomiska nätregleringen ger upphov till.

Regleringens stabilitet

Generellt är regleringens stabilitet och trovärdighet av stor vikt för företagens investeringsbeteende. De trappstegseffekter som kan uppstå vid byten av metoder och principer riskerar att bli så stora att antalet möjliga byten med bibehållen trovärdighet är begränsat. Lösningar som inte upplevs som långsiktigt uthålliga kan bidra till att regleringen får låg trovärdighet och aktörerna kan förvänta sig en förändring. Detta påverkar risk/lönsamhetsberäkningar för investeringar, avkastningskrav beslut om tariffnivåer etc. Detta torde minska utrymmet för komplexa lösningar. Det är därför av stor vikt för en önskvärd styrning av nätföretagen att regleringen uppfattas som stabil och robust.

Lönsamhet

På lång sikt är en avgörande faktor för en uthållig reinvesterings-takt huruvida investeringarna ger en rimlig avkastning. Detta gäller oavsett metod för beräkning av kapitalkostnader. Om avkastningen betraktas som för låg kommer nätföretagen att underinvestera. Detta får förutsättas gälla oavsett vilka metoder och principer som tillämpas. En övergång mellan olika metoder för beräkning av kapitalkostnader kan påverka vilken ersättning nätföretagen får för sina investeringar. Detta är särskilt problematiskt om företagen historiskt har tillämpat olika metoder.

Åldersjusterat nuanskaffningsvärde

Energinätsutredningen föreslår att ett ålderjusterat nuanskaffningsvärde skall tillämpas vid beräkning av kapitalkostnader. Det finns dock investeringar som trots detta inte primärt kommer att kopplas till ålder. Avbrotts/kvalitetsreglering samt tekniska och säkerhetsmässiga krav styr åtgärder direkt mot specifika anläggningar. Prioriteringar sker utifrån ett kostnads- eller ett säkerhetsperspektiv, men inte primärt utifrån ålder. Vidare betraktas förändringar i samhället normalt sett av nätföretagen som en möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt bygga om och förstärka nät även om de inte är avskrivna. Detta kan generera både investeringar och tidigarelagda reinvesteringar. Det innebär att en del av investeringarna inte kommer att ske utifrån ett åldersperspektiv. Den genomsnittsålder för elnät som implicit anges i form av en stipulerad avskrivningsperiod, kommer sannolikt att behöva underskridas.

På en övergripande nivå är det önskvärt att det i mesta möjliga mån går att likställa förutsättningarna för kapitalkostnadsberäkning. Vissa nätföretag kan ha underinvesterat i sina nät, en åldersfördelad kapitalbas är en schablonmässig metod för att justera för detta. Att likställa nätföretagen signalerar även att det är av betydelse att på lång sikt upprätthålla nätets standard. Detta för att nätföretagen skall ha skäliga tariffer och få skälig avkastning samt att tarifferna gentemot kunderna skall vara skäliga. Det torde dock ofta egentligen inte vara optimalt att reinvesteringar i nät sker mot bakgrund av anläggningarnas ålder, utan snarare hur väl de uppfyller ställda funktionskrav. Den ansatta åldern för anläggningarnas

avskrivningstid påverkar incitamenten att investera och får därmed betydelse för regleringens effektivitet.

Ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde kan generellt sett därför förväntas vara investeringsdrivande och i viss mån styra mot reinvesteringar i anläggningsdelar som är äldre snarare än där behoven är störst utifrån funktionalitetskraven. Det finns därmed en risk för att en åldersjustering ger upphov till vrida incitament avseende reinvesteringar på ett ickeoptimalt sätt. En högre investeringstakt kan visserligen på sikt komma att bidra till lägre kostnader för drift och underhåll, men det är inte givet att ett åldersjusterat nuanskaffningsvärde ger upphov till bättre avvägningar mellan reinvesteringar och kostnader för drift och underhåll jämfört med om åldersjustering inte görs.

Förmögenhets- eller kapacitetsorienterat synsätt

En reglering med en förmögenhetsbevarande princip utgår från att en investerare ska ges möjlighet att återvinna genomförda investeringar med hänsyn tagen till behovet av en rimlig avkastning. Den löpande reala prisutveckling på de tillgångar som utgör kapitalbas påverkar inte kapitalkostnaden för historiskt genomförda investeringar. Det innebär för elnätsverksamheten att en nätkund inte kommer att betala vare sig mer eller mindre än de historiska utgifterna för investeringarna. Givet att avkastningskravet är skäligt begränsar ett förmögenhetsbevarande synsätt den finansiella risken något vilket kan verka investeringsdrivande.

Ett kapacitetsbevarande synsätt syftar till att behålla nätets kapacitet med utgångspunkt från nuvarande status. Utgångspunkt för beräkning av kapitalkostnaden är ett löpande uppdaterat återanskaffningsvärde av kapitalbasen, d.v.s. hänsyn tas till specifika prisförändringar för elnätsbyggnation. Det innebär att tarifferna löpande justeras upp eller ned med avseende på sådana förändringar. T.ex. sjunker tarifferna när kostnaden för elnätsbyggnation beräknas bli lägre än den allmänna inflationen. Även det omvända förhållandet gäller. Den osäkerheten gör att en kapacitetsbevarande princip generellt sett torde ge en något högre finansiell risk för investeraren vilket kan verka investeringsdämpande.

Standardkostnader

En kapitalbas, på vilken avkastningskrav och avskrivningar skall beräknas, kan prissättas med olika metoder. En metod är att använda standardkostnader. Det innebär att samtliga nätföretags kapitalbaser prissätts enligt ett slags prislista, lika för alla. Att använda standardkostnader ger reglermyndigheten möjlighet till kontroll, uppföljning och att ställa effektivitetskrav. Avvikelser mellan faktiska kostnader (för en effektiv investerare) och standardkostnader kan dock innebära en ökad finansiell risk, detta kan verka hämmande på incitamenten att investera. En annan metod är att använda de kostnader som nätföretagen faktiskt bokför som investeringar. Om alla kostnader som bokförs också utgör underlag för kapitalkostnadsberäkning kan det leda till onödigt kostsamma investeringar. Att använda faktiskt bokförda värden förstärker därför sannolikt incitamenten att investera.

3 Konsekvenser vid byte av princip för beräkning av kapitalkostnader

3.1 Val metod

Fyra modeller för kapitalkostnadsberäkning beskrivs i kap 4 i Energinätsutredningen, NL (nominellt linjär), RL (realt linjär), NA (nominell annuitet) samt RA (real annuitet). Alla dessa kan tillämpas på ett sätt som uppfyller kravet på kostnadsriktighet. I det perspektivet ger de samma resultat. Under en investerings livslängd ser dock förloppen olika ut avseende ränta och avskrivningar. En viktig faktor är att rätt kapitalbas paras med en för modellen konsistent ränta.

Samtliga modeller förutsätter att en kapitalbas definieras. Rent principiellt kan kapitalbasen justeras på olika sätt t.ex. med ålder eller andra faktorer. Samtliga fyra modeller kan fortfarande tillämpas så länge som justeringarna görs på ett konsistent sätt.

Vid val av metod i anläggningstung verksamhet står valet normalt sett mellan NL- eller RA-metoden. Detta gäller även kommunalteknisk verksamhet, bl.a. VA. Vid mitten av 1980-talet rekommenderade Svenska Kommunförbundet en övergång från NL-metoden till RA-metoden. Vid början av 1990-talet var NL-metoden vanligast bland VA-verksamheterna men ca 40 % tillämpade RA-

metoden. Svenska Kommunförbundet har sedan dess i vart fall delvis svängt och en återgång har skett både avseende rekommendationen och metod. I början av 2000-talet tillämpade ca 90 % NL-metoden (Yard 2003).

Nedan jämförs NL-metoden och RA-metoden. RL- och NA-metoderna tillämpas normalt sett inte vid kapitalkostnadsberäkning i anläggningstung monopolverksamhet och bortses ifrån i den fortsatta analysen.

Nominell linjär metod (NL)

Metoden bygger på nominellt konstanta avskrivningar av anskaffningsvärdet. Kapitalkostnaden beräknas med en nominell ränta på det oavskrivna restvärdet. Inflationskompensation ligger i den nominella räntan och kapitalbasen inflationsindexeras därför inte. Metoden har betydande fördelar.

- Den är relativt okomplicerad och enkel att förstå och går att kommunicera på ett enkelt sätt. NL-metoden går att relatera till bokföringen eftersom den ofta bygger på samma grundläggande principer.
- Den är mer transparent än andra metoder vid användande av justerad kapitalbas
- Den nominella räntan är relativt sett enkel att härleda och går att relatera till eventuella marknadsnoteringar på räntemarknaden.
- NL-metoden är den vanligast använda metoden.

Metoden har även nackdelar. Avskrivningar på anskaffningsvärdet och nominell ränta på oavskrivet restvärde ger reallt sett höga kapitalkostnader i början av investeringens livslängden och snabbt fallande kapitalbas. Konstanta nominella avskrivningar signalerar därmed att investeringarna har fallande årlig effektivitet under livstiden och speciellt när de är nya. De flesta nätkomponenter har dock en relativt konstant effektivitet under livslängden med ett snabbare fall mot slutet. Avskrivningsmönstret i NL-metoden och förbrukning av anläggningen har därmed ofta motsatta mönster. Den sammanlagda effektiviteten för en anläggning torde därför ha en relativt svag koppling till ålder. Det reala värdet faller dessutom

snabbare vid ökad inflation vilket inte är kopplat till anläggningarnas effektivitet.

Effekten blir att intäktsramen successivt minskar under investeringens livstid eftersom avskrivningarna är nominellt konstanta och avkastningen faller. Intäktsramen faller därför med stigande ålder för enskilda nätföretag. Detta gäller även hela den svenska nätverksamheten eftersom det generellt sett är en mogen verksamhet. För kunderna spelar det ingen roll om anläggningarna är nya (höga kapitalkostnader) eller gamla (låga kapitalkostnader). En intäktsram som bygger på NL-metoden riskerar därför att inte reflektera underliggande ekonomiska realiteter.

Real annuitetsmetod (RA)

RA-metoden har kalkyltekniska fördelar. Med hänsyn till nätens funktion och effektivitet speglar en relativt konstant real kapitalkostnad nätens effektivitet bättre än höga kapitalkostnader i början av livslängden. Det möjliggör en relativt konstant tariff under livslängden, vilket i högre utsträckning speglar den faktiska förslitningen och underlättar återfinansieringen när anläggningarna skall ersättas. Risken för en ryckig tariffsättning minskar.

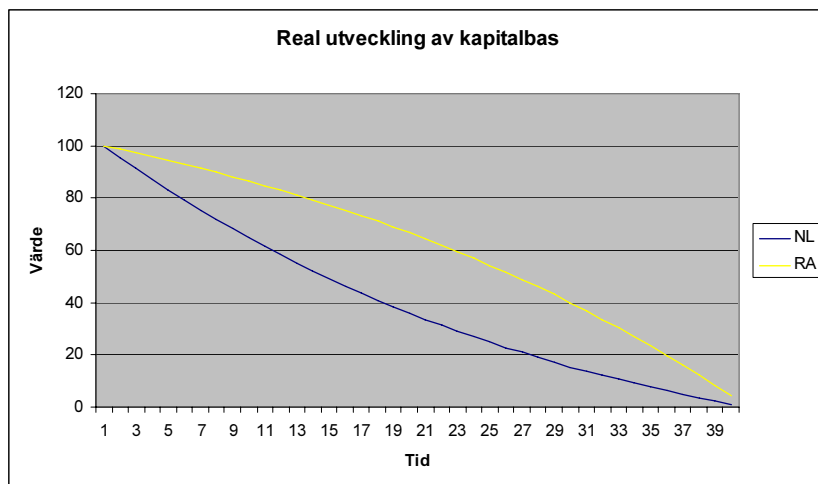
En nackdel är att den är komplex. Den annuitetsfaktor som svarar mot kapitalkostnaden kan räknas ut och separeras i real avskrivning och real ränta men det är mer komplicerat än med NL-metoden. Det kan uppstå situationer där det finns behov av att analysera nominella värden även vid tillämpning av RA-metoden. Att räkna ut dessa är mycket komplext. Både kapitalbasen och avskrivningen kan utgöra utgångspunkt för sådana beräkningar. Båda ansatserna är korrekta, men ger stora skillnader i resultat under delar av livslängden även om de ger samma resultat under hela livslängden. Om nominella värden är svåra att beräkna riskerar även överblicken av nätverksamheten som helhet att bli mer komplex. Detta bidrar till att göra RA-metoden svårare att förstå.

Att tillämpa RA-metoden tillsammans med en åldersjusterad kapitalbas ökar komplexiteten ytterligare och minskar transparensen i motsvarande grad.

Kapitalbasernas utveckling över tid

I Figur 3.1 visas hur den reala utvecklingen av kapitalbaserna skiljer sig åt mellan NL- och RA-metoden. Av figuren framgår att skillnaden i kapitalbas är störst år 21, då RA-metoden ger en kapitalbas som är nästan 90 % större än NL-metoden.

Figur 3.1 Real utveckling av kapitalbas



Källa: Egna beräkningar. Vid beräkningarna har antagits en investering till ett värde av 100, avskrivningstid 40 år, realränta 3 % och inflation 2 %.

3.2 Effekter vid metodbyte

Effekter vid metodbyte för beräkning av kapitalkostnader kan ofta åskådliggöras på ett kalkyltekniskt plan. I dessa fall jämförs ofta framskrivning av ett historiskt förlopp baserat på principer före metodbytet, med ett framtida förlopp med förändrade principer. Sådana beskrivningar är dock förenklingar av verkligheten och ger inte alltid en fullständig bild. Det är inte säkert att det historiska skeendet kan fångas på ett enkelt, kalkyltekniskt sätt. Nedan görs en historietolkning av utvecklingen av kapitalkostnadsberäkningar inom nätverksamheten generellt sett, i syfte att sätta frågan i perspektiv.

3.2.1 Historik

En mjuk elmarknadsreglering tillämpades i Sverige under 1900-talet. Elinfrastrukturen byggdes till stor del upp med ett samhällsperspektiv med ett flertal olika typer av aktörer. Olika elverksamheter tillämpade olika principer för prissättning, finansiering och avkastning. Någon enhetlighet går egentligen inte att tala om. Detta blev tydligt i samband med marknadens omreglering och uppdelning av elnät och elhandel den 1 januari 1996. Efter marknadsöppningen var regleringen fortsatt ”mjuk” avseende nätföretagen. Reglermyndighetens primära fokus var tariffernas årliga förändring, inte primärt vilken nivå den faktiskt hade.

Som tidigare nämnts har olika principer för t.ex. avskrivningar och avkastning använts, ofta beroende av vilken verksamhetsform som ägt det enskilda nätet. Vissa verksamheter har inte haft någon avkastning alls, andra har direktavskrivit delar av sina anläggningar. Sannolikt har stora aktörer, i synnerhet avseende regionnät, tillämpat RA-metoden under lång tid, kanske under hela anläggningens livstid. Sett till samtliga nätföretag torde dock ofta NL-metoden ha tillämpats eftersom årsredovisningarna ofta utgjort grund för mätning och styrning av verksamheten. Efter marknadsöppningen, mot slutet av 90-talet, blev redovisningskonventionerna successivt mer strikt tillämpade och bokföringen blev mer exakt och enhetlig.

Från 2003 blev regleringen av nätföretagen betydligt mer strukturerad i och med införandet av Nätnyttomodellen. Nätnyttomodellen bygger på RA-metoden för beräkning av kapitalkostnader. Det är dock inte entydigt i vilken grad Nätnyttomodellen har fått genomslag i praktiken utöver det faktum att den varit i bruk en relativt kort tid. Vid planerade åtgärder torde nätföretagen ha analyserat vilken effekt dessa skulle få i Nätnyttomodellen. Den har därför sannolikt i vart fall haft ett icke obetydligt indirekt genomslag. Det är dock inte säkert att tariffändringar har vidtagits eller att omkostnadsnivåer har ändrats i betydande utsträckning till följd av Nätnyttomodellens införande. Huruvida nätföretag avstått från att genomföra tariffändringar som de annars skulle ha genomfört är svårt att säga.

Detta innebär att något entydigt referenstillstånd för nätmarknaden som helhet, med vilket det går att jämföra införandet av en ny nätregleringsmodell, är svårt att definiera. Vilka styrmodeller har egentligen tillämpats i de svenska nätverksamheterna i genomsnitt under anläggningarnas livstid? Klart är dock att för de

enskilda aktörer som under lång tid konsekvent har tillämpat en viss metod så riskerar förändrade principer för kapitalkostnadsberäkning att få stor påverkan.

Nedan följer några exempel på effekter som inträder vid förändring av principer för beräkning av kapitalkostnader. Syftet är att ge exempel på risker och problemställningar som uppkommer, inte att ge en heltäckande bild av olika effekter.

3.2.2 Principiella effekter

Vid byte av princip för beräkning av kapitalkostnader uppstår ofta kalkyltekniska trappstegseffekter. Detta kan bero på att kapitalbasen upp- eller nedvärderas på olika sätt, t.ex. genom en inflationsuppräknings, standardkostnadsberäkning, åldersjustering eller genom att tillgångarnas avskrivningsperiod förändras. Nedan följer några exempel i syfte att illustrera kalkyltekniska problem som kan uppstå vid metodförändringar av kapitalkostnadsberäkning. Utgångspunkten är ett nätföretag som befinner sig i ett fortvarighetstillstånd, d.v.s. marknaden är mogen, volymmässigt stabil och den övervägande andelen investeringar utgörs av reinvesteringar. Företaget har tillämpat en nominell linjär princip för kapitalkostnadsberäkning med en nominell ränta. Det har agerat med sedvanliga företagsekonomiska och kommersiella förutsättningar under anläggningarnas livstid.

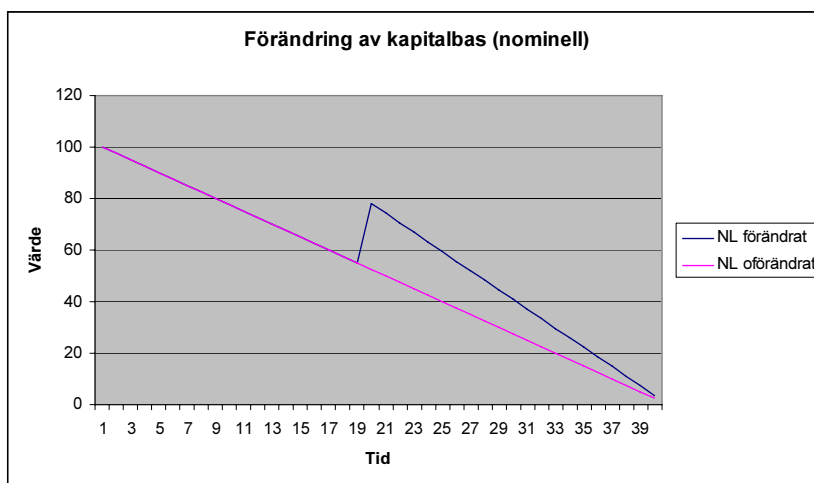
Allmänna förutsättningar:

- Grundinvesteringen har antagits till 100
- Avskrivningsperiod antagen till i genomsnitt 40 år
- Linjära avskrivningar
- Anläggningarnas genomsnittsålder är 20 år
- Inflationen har antagits till 2 % och realräntan 3 %

Exempel 1a, Justering av kapitalbas

Principer för beräkning av kapitalkostnader förändras genom uppräknings av kapitalbasen till nuanskaffningsvärdet (med generell inflation) därefter åldersjustering med hänsyn till genomsnittlig ålder, d.v.s. 20 år. Detta får till följd att halva kapitalbasen, den del som är oavskriven, blir uppräknad. Nätföretaget får en överkompensation eftersom kompensation för inflation redan ges i den nominella räntan. Nätföretaget kan debitera kunderna med en nominell ränta på en inflationsuppräknad kapitalbas. Effekten är uteslutande ett resultat av inflationsuppräknings av kapitalbasen. Detta åskådliggörs i Figur 3.2.

Figur 3.2 Förändring av kapitalbas vid en uppräknings av kapitalbasen till nuanskaffningsvärde och åldersjustering



Källa: Egna beräkningar

Exempel 1b, Justering av kapitalbas med eliminering av inflationseffekt

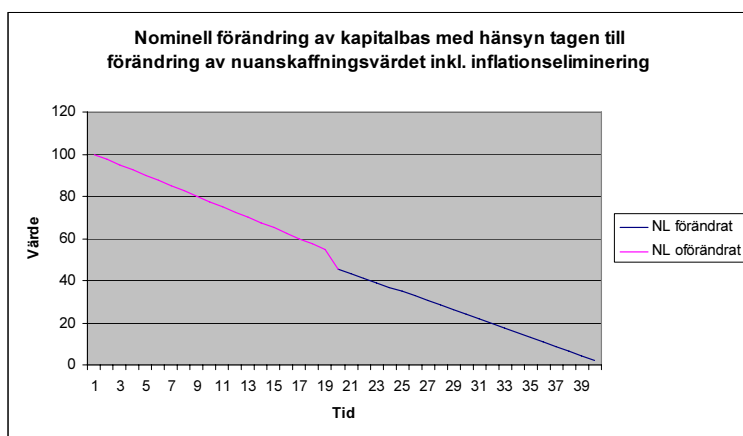
Ett av målen med en förändrad princip för kapitalkostnadsberäkning skulle kunna tänkas vara att återskapa en kapitalbas som ligger så nära det värde som en korrekt bokföring hade resulterat i. Då skulle samtliga nätföretag, oavsett historik, bli jämställda vid en och samma tidpunkt med befintliga nät men värderade till standardkostnad och justerade med avseende på ålder. Den inflations-

effekt som visas i exempel 1a kan kalkyltekniskt elimineras samtidigt som hänsyn tas till specifika prisförändringar avseende byggnation av elnät. Som tidigare är anläggningarnas livslängd antagna till 40 år med en genomsnittsålder på 20 år. År 21 antas vara det första året för en ny nätregleringsmodell. Beräkningen görs enligt nedan.

- Beräkning av nuanskaffningsvärdet till standardkostnad för år 20
- Eliminering av historisk, allmän inflation under 20 år med hjälp av inflationsindex
- Beräkning av en ny avskrivningsplan för de gångna 20 åren
- Nytt ingångsvärde för kapitalbasen erhålls för år 21, d.v.s. den nya regleringens första år
- Nominell ränta och avskrivningar beräknas på det nya värdet för kapitalbasen

I diagrammet nedan visas en sådan omvärdering av kapitalbasen till standardkostnad (nuanskaffningsvärdet), åldersjustering samt eliminering av den allmänna inflationen. Resultatet blir vad det bokförda värdet borde ha varit "i dag", d.v.s. år 21, inklusive reala prisförändringar på byggnation av elnät. I nedanstående exempel har kostnaden för byggnation av elnät sjunkit Realt under livslängdens första 20 år.

Figur 3.3 Nominell förändring av kapitalbas med hänsyn tagen till förändring av nuanskaffningsvärdet inklusive inflationseliminering



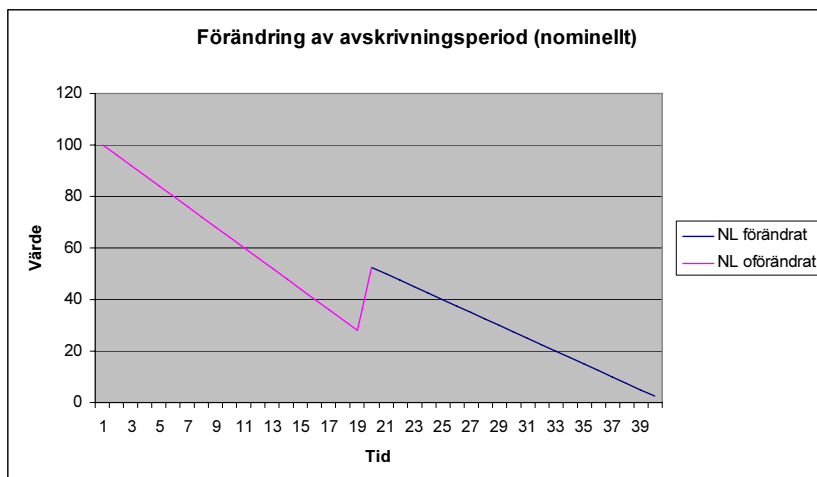
Källa: Egna beräkningar

En fördel med att inflationspåverkan kalkyltekniskt kan elimineras är att risken för att nätföretagen överdebiterar kunderna minskar. Nätföretagen får ingen automatisk möjlighet till att överdebitera kunderna till följd av en metodförändring. Nackdelen är inflationseliminering i hög utsträckning är en teoretisk beräkning. Många faktorer är okända och andra tas inte hänsyn till. Det enskilda närföretaget kanske inte har styrts enligt de principer som exemplen förutsatt. En ekonomisk förening har t.ex. ofta betydligt fler abonnenter än andelsägare. Målet med föreningens verksamhet är låga priser, inte avkastning. Det betyder att andelsägarna tar hela risken men bara en del av "avkastningen" i form av låga priser. Verkliga investeringsmönster, verklig inflationstakt och verklig genomsnittlig ålder är dessutom mycket svåra att återskapa för varje enskilt nätföretag. I många fall kanske investeringsmönster över en betydligt längre tid än 20 år behöver analyseras. En inflationseliminering torde innebära att många nätföretag automatiskt löper risk att få en för låg kapitalbas.

Exempel II, förlängd avskrivningsperiod

Anta att företaget i stället har skrivit av kapitalbasen på i genomsnitt 25 år de första 20 åren. Därefter införs en förlängning till 40 år i genomsnitt. Om justeringen görs så att hela kapitalbasen vid förlängningstidpunkten värderas utifrån en 40-årig avskrivningsplan under hela livslängden, uppstår en trappstegseffekt genom att kapitalbasen värderas upp.

Figur 3.4 Förändring av avskrivningsperiod

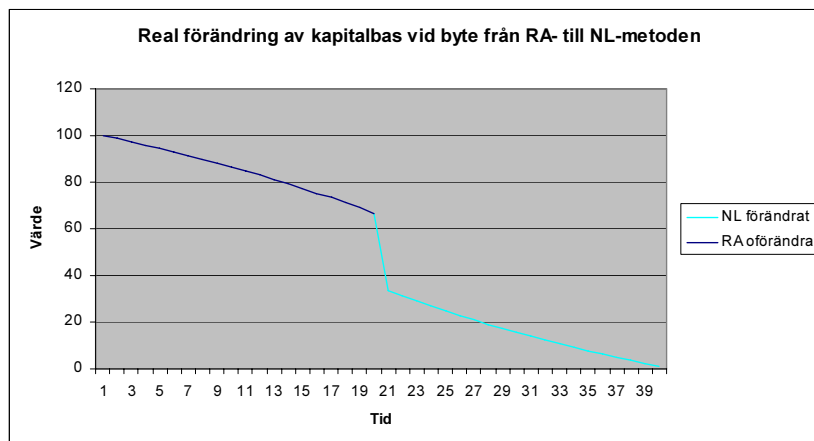


Källa: Egna beräkningar

3.2.3 Effekter vid byte mellan NL och RA-metoderna

Som tidigare nämnts är det svårt att definiera ett generellt referenstillstånd att jämföra med vid byte av principer för kapitalkostnadsberäkningar. Vissa nätföretag torde dock ha tillämpat RA-metoden konsekvent under lång tid. Detta kan gälla nätverksamheter av betydande storlek, sannolikt framförallt regionnäten. Dessa är stora och har inte omstrukturerats på samma sätt som lokalnäten. Över tid har de sannolikt drivits på ett mer enhetligt och strukturerat sätt än lokalnäten. För dessa enskilda verksamheter kan ett byte till NL-metoden få betydande konsekvenser. Detta eftersom ett sådant nätföretag endast har tagit betalt i enlighet med hur RA-metodens kapitalkostnader utvecklar sig under den första delen av livslängden. De har därför inte tagit betalt i enlighet med NL-metodens initialt höga kapitalkostnader. Under anläggningarnas återstående livstid kan de med NL-metoden endast ta betalt för låga kapitalkostnader. Nedan visas effekten av att byta från RA-metoden till NL-metoden, förutsättningar enligt ovan.

Figur 3.5 Real förändring av kapitalbas vid byte från RA till NL metoden



Källa: Egna beräkningar

Vid byte från NL-metoden till RA-metoden blir effekten den omvända. Nätföretaget får möjlighet att göra "aggressiva" avskrivningar med NL-metoden under den första delen av anläggningens livstid och återigen "aggressiva" avskrivningar med RA-metoden under anläggningens återstående livstid. I praktiken betyder det att nätföretaget delvis kan få ersättning för kapitalkostnader baserat på samma kapitalbas två gånger.

4 Sammanfattande kommentarer

Långsiktighet är viktigt för en reglerings trovärdighet. Robusta ramvillkor blir därmed av stor vikt. Byte av regleringsmetod kan innebära flera förändringar av de kalkylprinciper som används för att beräkna kapitalkostnader. I avsnitt 4.2 har några av sådana förändringar beskrivits; inflationsuppräknung, avskrivningstid och kalkylmetodsbyte. Det är dock inte givet hur varje förändring skall hanteras, ofta finns många olika möjligheter. Effekterna av förändringarna bör analyseras dels var för sig dels på aggregerad nivå för att ge en helhetsbild. Utformningen kan då anpassas så att eventuella trappstegsförändringar eller snedvridande faktorer till följd av de sammanlagda förändringarna överlag blir så begränsade som möjligt.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. [93]
Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]

Utrikesdepartementet

Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]
Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.

Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälsa- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökat elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings. [61]

Utjämnings av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?

Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor. + Lätläst + Daisy. [30]

Studiestödsdatabas. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lätläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]

+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig
IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKA. [49]

Betalningstider i näringslivet. [55]

Hamnstrategi – strategiska hamnoder
i det svenska godstransportsystemet. [58]

Strategiska godsnoder i det svenska transport-
systemet – ett framtidsperspektiv. [59]

Framtidens flygplatser – utveckling av det
svenska flygplatssystemet. [70]

Bolagisering för ökad konkurrens och
effektivitet – förslag om att bolagisera
vissa konsult- och entreprenadverksam-
heter i Banverket och Vägverket. [78]

Standarder och tillväxt: en kommenterad
forskningsöversikt. Standards and growth:
a research review. [83]

Vissa metrologifrågor. [97]

Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébook:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]

Rörelser i tiden. [66]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud,
beställansvar, byggarbetsplatser m.m.
[43]