



EKONOMI-
HÖGSKOLAN

YTTRANDE

V 2023/2715
KN2023/04245

2024-01-12

Företagsekonomiska institutionen
Stefan Yard

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten

Remissvar gällande betänkandet: Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät (SOU 2023:64)

(Regeringskansliets dnr KN2023/04245)

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har anmodats att lämna ett yttrande gällande betänkandet ”Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät”. I enlighet med givna direktiv fokuseras den utredning som avrapporteras i betänkandet på övergripande frågor kring fördelning av ansvar och befogenheter för olika parter inom den svenska regleringen av el- och gasnät, snarare än på bestämningen av detaljer om regleringsmodeller, på val av parametrar och på bestämning av parametervärden. I den nuvarande regleringen har det funnits brister som att regleringen varit otydlig och att det skapats osäkerhet genom att det skett många förändringar över tiden. En rad beslut om regleringen, som fattats av tillsynsmyndigheten Energimarknadsinspektionen, Ei, har överklagats med utdragna rättsprocesser som följd. Samtidigt har det bara varit den reglerade parten, nätföretagen, som haft möjlighet att överklaga.

Behovet av regeländringar har länge diskuterats och accentuerats på senare tid, kopplat till frågan om de svenska reglerna varit förenliga med EU-rätten. Detta har ställts på sin spets efter EU-domen i mål C-718/18, det s k Tysklands målet. I korthet innebär domen att tillsynsmyndigheter, i det svenska fallet Ei, ska ges en starkare, en tydligare och en mera självständig roll i regleringen. Utredarna tar sin utgångs-

punkt från denna dom. Nedan sammanfattas kommentarer från Ekonomihögskolan i Lund gällande dessa förslag till ändrad utformning av den svenska nätregleringen. I huvudsak berör kommentarerna de förändringar som föreslås gällande elnätregleringen, som också utgör den större delen av nätverksamheten och med betydligt fler som påverkas.

Kort uttryckt framstår merparten av utredningens förslag till regeländringar som rimliga, då de ger förutsättningar för att regleringen blir tydligare, mera neutral och mera stabil över tiden.

Om Ei ska ges en starkare och mera självständig ställning, behövs dock tillskott av resurser. Förhoppningsvis ska mindre arbete hos Ei krävas för att hantera och bemöta överklaganden, men det torde ändå krävas avsevärda resursförstärkningar, när Ei ges ett utökat mandat. När det gäller tillskott av ekonomisk kompetens är det viktigt att få en ökad bredd, framför allt verkar det hittills ha saknats tillräcklig kompetens inom ämnet företagsekonomi.

Förslaget om att tillföra ämnesspecifik kompetens till de domstolar, som ska handha överklaganden, är också befogat. Det framstår som rimligt att i likhet med s k LEK-mål (kopplade till Lagen om Elektronisk Kommunikation) ersätta två domare med juridisk kompetens med två ekonomiska experter. Även här är det viktigt att eftersträva att experterna har en bred kompetens inom ekonomiämnena, då det gäller att hantera såväl övergripande frågor som mera detaljerade frågor kring kalkylering. Behovet av snabbare avgöranden är också viktigt. Här hade man gärna sett en övergång till en lösning med en tvåinstanskedja, men om det inte anses finnas tillräckliga skäl att göra avsteg ifrån den generella treinstansprincipen, får man välja en lösning med ett skyndsamhetskrav och sedan utvärdera om detta är tillräckligt.

Ett allvarligt problem i nuvarande elnätreglering har varit att kundernas ställning varit för svag. Det är endast de reglerade nätföretagen, inom elnätverksamheten elnätsföretagen, som haft möjlighet att överklaga intäktsramarnas utformning och storlek. Vid domstolsprocesser, när sådana överklaganden behandlats, har Ei varit

motpart. Myndigheten har då haft den dubbla rollen att försvara de regler man själv utformat och att samtidigt bevaka den svagare partens, elnätskundernas, intressen. Dessutom har Ei haft begränsningar gällande resurser och tid för att på ett balanserat sätt kunna bemöta kraven från elnätsföretagen.

Vid utformning av regleringsmodeller tvingas man på samma sätt som vid allt modellbyggande att göra vissa förenklingar och schabloniseringar. Detta innebär att det nästan alltid finns delar och detaljer, som gynnar eller missgynnar olika parter. När bara den ena parten, i detta fall elnätsföretagen, ges möjlighet att överklaga, blir det i praktiken bara sådana delar i regleringen, som dessa företag anser vara till deras nackdel, som överklagas och som kommer upp till prövning i domstol. När det sedan inte bara varit Eis regler som ska prövats utan även förenligheten med lagar och förordningar från riksdag resp. regering har det funnits stora utrymmen för överklaganden. Här blir det en förbättring om Eis ansvar för utformning av regleringen tydliggörs och stärks så att man inte är lika bunden av lagar och förordningar. Samtidigt kvarstår problemet att stärka kundernas ställning. Här finns dock praktiska problem genom att kunderna är många och genom att det är svårt att på ett representativt sätt finna organisationer eller andra sammanslutningar som kan utse företrädare. Ett steg i rätt riktning är utredningens förslag om ett lagstadgat krav på offentlig konsultation inför planerade ändringar av metoder för beräkning av intäktsramar. Till en del kvarstår dock problemet att i detta sammanhang identifiera och ge utrymme för relevanta företrädare för kunderna.

Om betänkandets förslag genomförs, kan en viktig konsekvens på kort sikt bli att vissa lagar och förordningar upphävs, vilka inskränkt Eis rätt till självständigt agerande. En viktig sådan är att lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsföretag (2021:311). Denna lag gav elnätsföretagen enligt vissa villkor rätt att under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027 använda ca 34 mdr kr av outnyttjade intäktsramar från tidigare tillsynsperioder. Hittills har ca 18 mdr kr av dessa ramar använts, varför ca 16 mdr kr återstår. Ei har varit emot införandet av denna lag. Om den upphävs, kan det återstående

utrymmet i ramarna komma att bortfalla. En sådan ändring har väckt farhågor inom elnätsbranschen och även utredarna lyfter denna fråga.

Det är odiskutabelt att intäktsramarna minskar om det kvarvarande extra intäktsutrymmet tas bort. Samtidigt ligger detta extra utrymme utöver vad som krävs för full kostnadstäckning inkl. skälig riskkompensation. Även om det kan finnas vissa skillnader i uppfattningar om hur kostnader ska beräknas, råder det full enighet om principen att intäktsramar ska ge utrymme för att täcka elnätsföretagens alla sakligt grundade kostnader, varken mer eller mindre. Det gäller löpande kostnader och kapitalkostnader, vilka innefattar avskrivningar, räntor och avkastning inklusive skälig riskkompensation. Kompensationen för kapitalkostnader innebär att det görs en anpassning efter hur läget utvecklas. Om det till exempel under en tillsynsperiod genomförs större investeringar än vad som anteciperades i planeringen, ökas i efterhand utrymmet för kapitalkostnader i intäktsramarna.

När det gäller frågan om vad intäktsramar ska inrymma tycks det dock föreligga ett grundläggande missförstånd, där man blandar ihop kostnadstäckning och finansiering. Åtminstone har denna sammanblandning ofta framförts i argumentation från elnätsföretagens företrädare. När ett företag expanderar med stora investeringar som följd, uppkommer ökat behov av finansiering. En del kan hanteras genom ökad upplåning, men om man vill hålla soliditeten uppe, krävs även tillskott av riskbärande eget kapital från ägarna. Ökade kapitalkostnader uppkommer sedan successivt under de tillkommande tillgångarnas livslängd, när avskrivningar och avkastning på kapitalbasen ökar. Denna årliga kostnadsökning uppgår kanske till 5% av investeringen och kommer att täckas genom ökade intäktsramar. Det initiala behovet av ägartillskott för att bibehålla soliditeten kan uppgå till kanske 50% av investeringsökningen. En mindre del av detta ökade finansieringsbehov kan täckas genom att ägarna avstår ifrån att ta ut aktieutdelning, men det allra mesta måste tillföras utifrån av befintliga eller av nya ägare.

Trots att fenomenet att det vid ett företags expansion krävs tillskott av externt kapital från långgivare och ägare är välkänt och närmast en självklarhet är detta något som många elnätsföretag verkar bortse ifrån, åtminstone i den offentliga retoriken. Om de inte ges möjlighet att ta ut mer än normal avkastning, säger man sig behöva minska sina investeringar. Detta är knappast ett godtagbart sätt att argumentera, dvs att påstå att det krävs extra vinstutrymme för att kunna expandera. Elnätsverksamhet är reglerad monopolverksamhet, där det företag som beviljats koncession har ensamrätt, men samtidigt också skyldighet, att leverera tjänster till kunder inom en specificerad verksamhetsdel, en linje eller ett område. Investeringarna ska styras av kundernas kapacitetsbehov och av kvalitetskrav. Att justera investeringsplanerna utifrån finansieringsutrymmet är inte godtagbart. Enligt beviljad koncession är det inte korrekt att investera vare sig mer eller mindre än vad som krävs.

Sedan kan det finnas problem för ägarna att lösa finansieringen, när elnätsföretag växer. Problemen kan se olika ut i olika företag beroende på storlek och ägarstruktur. I ett stort statligt ägt företag som Vattenfall eller i ett stort börsnoterat företag som E.ON är situationen annorlunda jämfört med läget i till exempel ett mindre elnätsföretag med kooperativt ägande. I det senare fallet kan det vara betydligt svårare att klara finansieringen via befintliga ägare. Oavsett förutsättningarna måste finansieringsbehovet dock tillgodoses när ett företag växer. Det är dock orimligt att se det som en nödvändighet och nästan som en självklarhet att tillskott av ägarkapital ska ske genom ett ökat vinstuttag från kunderna. I den fas som den svenska elmarknaden går in i kan det behövas nya lösningar med ökad ägarspridning och/eller till exempel med finansiering via gröna obligationer. Detta är dock frågor som ligger utanför elnätsregleringen och bortom ramarna för den aktuella utredningen. Elnätsregleringen ska syfta till att skapa stabila och neutrala förutsättningar, där elnätsföretagen garanteras full kostnadstäckning inklusive skälig riskkompensation, men inte mer.

Det extra särskilda investeringsutrymme som elnätsföretagen gavs via lagen 2021:311 hade knappast beviljats, om Ei tidigare haft den

självständighet som man nu ska få enligt EU-regler efter Tysklandsdomen. Hittills har elnätsföretagen därmed överkompenserats. Även om företagen gärna vill att dessa tidigare förutsättningar fortsätter att gälla, är det svårt att se det som ett problem att framgent få arbeta med mera neutrala förutsättningar. Som diskuterats ovan är det knappast rimligt och relevant att hävda att man i ett sådant läge tvingas att skjuta upp eller avstå ifrån nödvändiga investeringar. Dessa ska styras av kundernas kapacitetsbehov och av kvalitetskrav, inte av finansieringsutrymmet så länge som regleringen ger utrymme för full kostnadstäckning.

Enligt uppdrag vid Ekonomihögskolan,

Stefan Yard

Professor emeritus, Företagsekonomiska institutionen