

Klimat- och näringslivsdepartementet

Vår referens: Dnr 23-29967

Remissvar avseende betänkandet SOU 2023:64, Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät (KN 2023/04245)

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Utifrån PTS ansvarsområde lämnar myndigheten i detta yttrande följande synpunkter på betänkandet Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät (SOU 2023:64).

Sammanfattning

PTS har i huvudsak inte några invändningar mot utredningens förslag. På nedanstående punkter lämnar PTS vissa kommentarer.

- Det är önskvärt att prisregleringen på el- och gasmarknaderna, i den mån det är möjligt, kan utgå från likartade bedömningsgrunder som används för andra infrastrukturområden, t.ex. marknaderna för elektroniska kommunikationer.
- Prisregleringen ska inte tillåta nätägare med monopolställning att ta ut överpriser, men en alltför låg investeringstakt kan leda till sämre fungerande marknader.
- Utredningens förslag om att det ska utfärdas myndighetsföreskrifter om ramverket för intäktsramsregleringen kan behöva övervägas ytterligare.
- Förslaget om att ekonomiska experter ska ingå i rätten vid förvaltningsdomstolarnas prövning tillstyrks.

Allmänna synpunkter om prisreglering (se avsnitt 8.2)

PTS anser att det är önskvärt att prisregleringen på el- och gasmarknaderna, i den mån det är möjligt, kan utgå från likartade bedömningsgrunder som används för andra infrastrukturområden, t.ex. marknaderna för elektroniska kommunikationer. Förutom fördelen med samsyn vid modellering och kostnadsberäkningar bör det nämnas att fysisk infrastruktur för elektronisk kommunikation både anläggs och samordnas med andra nät såsom elnät. Sådan samordning kan utgå från kommersiella avtal mellan de berörda aktörerna, men det finns även lagrum som under vissa omständigheter kan tillämpas för att ålägga skyldigheter. Lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät

(utbyggnadslagen), som bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, kan ge stöd för tillträde och samordning för aktörer som avser att anlägga elektroniska kommunikationsnät. Direktivet och utbyggnadslagen föreslås dock ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastrukturakten), vilket preliminärt kan komma att ske under 2024.

PTS instämmer i utredningens konsekvensanalys om att de föreslagna ändringarna kan innebära att investeringstakten i elnätet påverkas. I detta sammanhang vill PTS nämna att den nya bestämmelsen enbart garanterar nätföretaget den miniminivå av ersättning som behövs för driften av nätverksamheten och för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion. Avkastning på kapitalbasen utelämnas helt i lagtexten. Detta kan, precis som utredarna tar upp, leda till en lägre investeringstakt om inte Energimarknadsinspektionen inkluderar ersättning för investeringar i dess föreskrifter. En jämförelse kan göras med lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) där det finns bestämmelser som ska garantera att operatörer får en rimlig avkastning på kapitalinvesteringar vid åläggande av skyldigheter för operatörer med betydande marknadsinflytande. Därtill avses också den kommande Gigabitinfrastrukturakten innehålla skärpningar av lagstiftningen innebärande att avkastning på investerat kapital vid bredbandsutbyggnad ska beaktas i större utsträckning, jämfört med nuvarande skrivningar i utbyggnadslagen.

Företag prioriterar de investeringar som ger maximal riskjusterad avkastning på kapitalbasen. Att uppnå en samhällsoptimal investeringstakt i all kritisk infrastruktur bör vara målet. Eventuellt kan olika sätt att bedöma rätt till avkastning på kapital inverka på företags val av investeringar. Att nätägare med monopolställning inte kan ta ut överpriser som påverkar slutkundspriser på ett negativt sätt är en principiellt viktig målsättning. Dock kan en alltför låg investeringstakt leda till flaskhalsar i elnätet med höga priser som följd. PTS instämmer i utredningens bedömning att effekterna på nätavgifterna till följd av förslagen avgörs av de föreskrifter som Energimarknadsinspektionen väljer att införa och hur regelverket i övrigt tillämpas.

Ramverket för ny intäktsramsreglering i föreskrifter (avsnitt 8.1)

Utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (med vilket avses Energimarknadsinspektionen) ska få utfärda föreskrifter om ramverket för intäktsramsregleringen (s. 163 ff.) ger anledning till följande reflektioner från PTS sida.

I den tidigare gällande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation jämte anslutande författningar fanns det fram till 2014 bestämmelser av innebörden att PTS hade möjlighet att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag i fråga om bl.a. den metod som skulle tillämpas för beräkning av kostnadsorienterade priser. PTS hade utfärdat föreskrifter (PTSFS 2004:5, numera upphävda) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning. Regleringen av priser grundade bl.a. på dessa föreskrifter visade sig i praktiken komplex och förenad med svårigheter. PTS beslut om förelägganden i prisfrågor överklagades ofta. I vissa fall upphävdes PTS beslut av förvaltningsdomstolarna (se t.ex. rättsfallet RK 2011:1), vilket orsakade osäkerhet för marknadens aktörer om vilka priser som skulle gälla. Mot den bakgrunden infördes 2014 ett nytt system för prisreglering i lagstiftningen. Bestämmelserna om föreskrifter om beräkning av kostnadsorienterade priser upphävdes i samband därmed (se prop. 2013/14:72 s. 25 ff.).

Utredningens förslag om föreskriftsbemyndigande för Energimarknadsinspektionen innebär, såvitt framgår, delegering av normgivningsmakt från riksdagen till regeringen och vidare till förvaltningsmyndighet enligt 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen. De aktuella föreskrifterna synes dock främst ha till syfte att fastställa ramarna för Energimarknadsinspektionens beräkningar av intäktsramar, vilka slutligen utmynnar i för enskilda bindande förvaltningsbeslut. Med andra ord torde föreskrifterna som sådana inte medföra rättigheter eller skyldigheter för enskilda. Det talar för att föreskrifterna kan ses som föreskrifter om verkställighet av lag, vilka kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

Mot den angivna bakgrunden anser PTS att det kan finnas anledning att närmare överväga den rättsliga utformningen av regleringen av intäktsramar i den fortsatta beredningen.

Två ekonomiska experter ska ingå i rätten (avsnitt 11.2)

Utredningens förslag om att ekonomiska experter ska ingå i rätten vid förvaltningsdomstolarnas prövning (s. 269 ff.) har utformats med förebild i motsvarande bestämmelser i LEK. Dessa bestämmelser har på LEK:s område gällt sedan 2008. PTS kan konstatera att myndighetens erfarenheter av att ekonomiska experter deltar i domstolarnas avgöranden har varit goda. PTS tillstyrker därför utredningens förslag i den här delen.

Detta yttrande har beslutats av divisionschefen Björn Blondell. I ärendets slutliga handläggning har även juristen Astrid Lundgren (föredragande) deltagit.

Vid föredragningen närvarade även enhetschefen Emilie Fridensköld och verksjuristen Per Andersson.