

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 4 november 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av om bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen (1997:857) behöver ändras och att i så fall föreslå sådana ändringar (dir 1999:81).

Den 11 november 1999 förordnade statsrådet Björn Rosengren mig, direktören Sten Kjellman som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 januari 2000 kanslirådet Bengt Agartz, direktören Cecilia Hellner, chefsjuristen Ronald Liljegren, civilingenjören Thorstein Watne samt enhetschefen Anette Älmdalen.

Som experter förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Pernilla Axelsson, biträdande avdelningschefen Peter Delden samt avdelningsdirektören Sylvia Lindell.

Kammarrättsassessorn Charlotte Dahlman förordnades den 1 januari 2000 till huvudsekreterare. Samma dag förordnades avdelningsjuristen Göran Morén till sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Elnätsutredningen.

Jag överlämnar härmed delbetänkandet Elnätsföretag – regler och tillsyn SOU 2000:90.

Betänkandet har tillkommit i samarbete mellan utredare, sakkunniga, experter och sekreterare. Därför används ordet "vi" vid referens till utredningen. 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.

De sakkunniga Ronald Liljegren och Thorstein Watne samt experten Peter Delden har avgett särskilda yttranden.

Stockholm i oktober 2000

Sten Kjellman

/ Charlotte Dahlman
Göran Morén

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary.....	15
Författningsförslag	19
1 Förlag till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	19
2 Förlag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	27
1 Uppdraget och dess genomförande.....	29
1.1 Bakgrund.....	29
1.2 Sammandrag av ellagstiftning och ett urval offentliga utredningar 1992–2000	30
1.3 Uppdraget.....	34
1.4 Utredningsarbetets genomförande.....	35
1.5 Betänkandets innehåll.....	36
2 Tillsyn av nätverksamhet	37
2.1 Prisreglering.....	37
2.1.1 Pristaksreglering	38
2.1.2 Avkastningsreglering	40
2.2 Den svenska prisregleringen.....	41

2.3	Nuvarande regler	42
2.4	Tillämpningen av lagen	45
2.4.1	Bakgrund	45
2.4.2	Begreppet skäliga tariffer	48
2.4.3	Begreppet sakligt grundade tariffer	52
2.4.4	Begreppet rimlig avkastning	53
2.5	Erfarenheter från nätmyndighetens tillsyn	54
2.5.1	Tillsynsuppgifter och resurser	54
2.5.2	Tillsynsärendenas omfattning	56
2.5.3	Granskning av nätföretagens ekonomiska redogörelser	57
2.6	Nätmyndighetens förelägganden om skäligheten i höjningar av nättariffer för år 1999	58
2.7	Utveckling av metodiken för uppföljning och tillsyn m.m.	59
2.8	Erfarenheter från domstolsprövningen	61
2.9	Nättariffer för område respektive linje	61
2.10	Särskilt om tariffer för småskaliga produktionsanläggningar	62
2.11	Förhållandet i andra nordiska länder	65
2.11.1	Finland	65
2.11.2	Norge	66
2.11.3	Danmark	68
2.12	Överväganden	70
2.12.1	Förslag på ny definition av begreppet skäliga nättariffer	70
2.12.2	Förslag på särskilda ledamöter i förvaltningsdomstol	76
2.12.3	Synpunkter på behov av översyn av bestämmelserna avseende regionnät	77
2.12.4	Överväganden om tariffer för småskaliga produktionsanläggningar	78

3	Avgränsningen mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet	81
3.1	Vad avses i vårt uppdrag med korssubventionering?	82
3.2	Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) rapport Korssubventionering på elmarknaden.....	83
3.2.1	Utredningens kommentar	88
3.3	Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag, avsnitt angående energiområdet.....	88
3.3.1	Utredningens kommentar	89
3.4	Analys av den monopolbedrivna elnätsverksamhetens möjligheter att subventionera konkurrensutsatt verksamhet.....	90
3.4.1	Utredningens kommentar	92
3.5	Förhållandet i andra nordiska länder.....	92
3.5.1	Finland	93
3.5.2	Norge	93
3.5.3	Danmark	94
3.6	Överväganden.....	94
3.6.1	Inköp av förlustel till för höga priser.....	95
3.6.2	Ekonomiska ansvarsförbindelser	99
3.6.3	Koncernbidrag och utdelningar.....	100
3.6.4	Gemensam styrelse och verkställande direktör.....	102
3.6.5	Övrigt.....	105
3.6.6	Koncernförhållanden mellan nätföretag och elhandelsföretag.....	106
3.6.7	Slutsatser	107
4	Utjämnning av tariffer mellan tätort och glesbygd	111
4.1	Nuvarande bestämmelser	111
4.2	Nättarifferna i tätort, blandad bebyggelse, landsbygd och glesbygd	115
4.2.1	Slutsatser	123
4.3	NUTEK:s rapport Rationella nätkoncessioner för område – kriterier för lämplig enhet	123

4.3.1	Utredningens kommentar	125
4.4	Förhållandet i andra nordiska länder.....	125
4.4.1	Finland	125
4.4.2	Norge.....	126
4.4.3	Danmark.....	127
4.5	Överväganden.....	127
4.5.1	Överväganden angående möjligheten att införa en ökad skyldighet för nätföretagen att samredovisa nätområden	129
4.5.2	Förbud mot försäljning av nätområden och krav på sammanläggning m.m.	136
4.5.3	Hur påverkar regionnätstarifferna prisutjämnningen mellan tätort och glesbygd?.....	137
4.5.4	Slutsatser.....	139
5	Gränserna för nätmyndighetens tillsynsansvar	141
5.1	Nätmyndighetens tillsynsansvar.....	141
5.2	Överväganden och förslag på regler för precisering av tillsynsansvaret.....	144
5.2.1	Generella överväganden.....	144
5.2.2	Utlandshandel.....	145
5.2.3	Kommunala elföretag	146
5.2.4	Skadestånd	147
5.2.5	Särskilda bestämmelser om överföring och leverans av el till konsumenter	148
5.2.6	Elkvalitet.....	148
5.2.7	Gränsdragningen gentemot Svenska kraftnät	152
5.2.8	Tider för anmälan samt inledande och avslutande av tillsyn.....	154
6	Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag	159

7	Författningskommentar	161
7.1	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)	161
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	166
	Särskilda yttranden	167
	Bilagor:	
1	Kommittédirektiv	173
2	Nätnyttomodellen	187
3	Uppdrag att analysera den monopolbedrivna elnätsverksamhetens möjligheter att subventionera annan konkurrensutsatt verksamhet	191
4	Svensk standard för spänningskvalitet.....	211

Sammanfattning

Elområdet förändras successivt och det har nu gått nästan fem år sedan reformen av elmarknaden trädde i kraft. Reformen innebar att elproduktion och handel med el utsattes för konkurrens medan nätverksamheten, som är ett naturligt monopol, regleras och övervakas. Under tiden efter avregleringen har det i flera sammanhang framförts att det regelverk som gäller för övervakning av nätverksamhet är otillräckligt och inte medger en effektiv tillsyn. Det finns behov av en översyn för att klargöra om det finns skäl att skärpa regelverket samt genomföra ändringar och preciseringar i ellagen. Detta för att tillsynen över nätföretagen skall bli effektivare.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera behovet av förändringar av nuvarande regler och att precisera tillsynsmyndighetens, dvs. nätmyndighetens, övervakning. I uppdraget ingår att se över behovet av ytterligare regler dels för att avgränsa nätverksamhet, dels för att främja en utjämning av nättariffer mellan kunder i tätort och glesbygd. I detta delbetänkande lämnas förslag till sådana författningsändringar.

Effektivare tillsyn

Vi föreslår en ny inriktning av tillsynen. Vårt förslag innebär att en prövning av skäligheten i nättariffer i fortsättningen skall ske genom en jämförelse av nätkoncessionshavarens samlade intäkter i förhållande till hans prestation. Skälighetsbedömningen av tarifferna skall inte längre i första hand utgå från nätföretagens kostnader. Den nya inriktningen innebär istället en bedömning av vilken prestation nätföretagen utför och om intäkterna står i rimlig proportion till den. Vid bedömningen av prestationen skall hänsyn tas till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels till sättet att bedriva nätverksamheten.

I praktiken bör tillsynen bedrivas så att nätmyndigheten granskar nätföretagets intäkter mot bakgrund av företagets objektiva förutsättningar att bedriva en effektiv nätverksamhet. Med denna tillsynsmetod kommer bevisbördan i första hand att ligga på företaget som har att motivera en hög nättariff. På sikt är denna tillsynsmodell sannolikt betydligt mindre resurskrävande än den som nu tillämpas.

Särskilda ledamöter i allmän förvaltningsdomstol

Nätmyndighetens beslut kan överklagas. För att länsrätt och kamrarrätt skall få ett tillfredsställande underlag för sina avgöranden föreslår vi att domstolarna, utöver av de lagfarna ledamöterna, skall bestå av en ledamot med särskilda kunskaper om nätverksamhet och en ekonomisk expert.

Avgränsningen mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

Ellagen stadgar att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte samtidigt får bedriva produktion av eller handel med el. För att i praktiken se till att denna åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet upprätthålls föreslår vi att det införs ett förbud mot såväl gemensam styrelsemajoritet som gemensam verkställande direktör i nätföretag och elhandels- eller elproduktionsföretag.

Syftet med regeln är, förutom att markera kravet på åtskillnad mellan verksamheterna, också att förhindra att nätverksamheten subventionerar annan verksamhet med högre nättariffer som följd.

Risk för subventionering föreligger också om kostnader för samarbete mellan företag, t.ex. gemensamma lokaler, endast eller i för stor utsträckning belastar nätföretaget. Samma risk föreligger om varor eller tjänster inte köps till marknadsmässiga priser.

Vår slutsats är att övervakningen av att inte subventioneringar sker från nätföretag är helt beroende av en effektiv tillsyn av nättariffens skälighet. Det är helt klart att subventioneringar inte får påverka nättariffen. Med en bestämd och effektiv tillsyn tvingas nätföretagen sätta låga tariffer och utrymmet för icke lönsamma beteenden minskar eller försvinner.

Utjämning av tariffnivåer

Nättariffen är generellt sett högre i glesbygd än i tätort. En utjämning av tariffnivån mellan glesbygder och tätorter förutsätter att tätortskunder tvingas acceptera att tarifferna höjs i syfte att stödja glesbygden.

Det är främst möjligheterna till en ökad samredovisning som får effekter på en utjämning av nättarifferna. Den nu gällande huvudregeln att varje område skall redovisas för sig med möjlighet för innehavaren av nätkoncessionen att ansöka om undantag har inneburit att samredovisningen och därmed möjligheten till tariffutjämning sker på koncessionshavarens initiativ.

Dagens regler har också inneburit att tariffutjämningen skett långsamt. För att uppnå en ökad tariffutjämning föreslår vi en ny huvudregel med innebörden att områden som ligger geografiskt nära varandra skall redovisas tillsammans om de inte utgör ett olämpligt område. För att undvika drastiska tariffhöjningar för vissa kunder föreslår vi att utjämningen kan ske under en femårsperiod. Fördelarna med denna regel är att möjligheten till samredovisning inte blir beroende av koncessionshavarens ansökan. Detta bör – med bibehållen stabilitet i prissättningen – skapa en större dynamik i omstruktureringarna och därmed också påskynda en prisutjämning mellan tätare och glesare områden.

Gränserna för nätmyndighetens tillsynsansvar

För att förtydliga gränserna för tillsynen och för att undvika tolkningsproblem föreslår vi vissa ändringar av ellagen.

Formerna för utlandshandel med el, liksom behovet av central information om denna, har i väsentliga avseenden förändrats sedan bestämmelserna i ellagen om anmälan av import- och exportkontrakt infördes. Det saknas skäl att bestämmelserna finns kvar och vi föreslår att de upphävs.

Nätmyndighetens tillsyn bör inte omfatta bestämmelserna i 7 kap. om kommunala elföretag eller bestämmelserna i 11 kap. om avbrytande av överföring av el.

Vidare bör ett förtydligande göras att bestämmelserna i 10 kap. om ansvar för skada genom inverkan av el från starkströmsanläggning inte omfattas av nätmyndighetens tillsyn.

Ny regel om krav på kvalitet

Vi föreslår att en ny regel införs att nätkoncessionshavaren skall se till att överföringen av el är av tillräckligt god kvalitet. Tvister om kvaliteten skall prövas av nätmyndigheten efter ansökan av kund. Möjlighet skall finnas att överklaga myndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Tidsfrister

Rätten att göra en anmälan och inleda tillsyn mot nätföretag bör begränsas i tiden. Vidare bör en regel införas för när tillsynen bör vara avslutad. Vi föreslår att en begäran om prövning enligt ellagen skall ha kommit in till nätmyndigheten inom två år. Tillsynen måste ha inletts inom tolv månader från räkenskapsårets utgång för att nätmyndigheten skall ha rätt att utfärda ett föreläggande som avser ett visst räkenskapsår. Ett föreläggande skall dessutom ha utfärdats inom två år efter det att tillsynen påbörjats, om inte särskilda skäl föreligger.

Summary

The electricity sector is gradually changing, and almost five years have elapsed since the electricity market was reformed. The reform entailed exposing electricity production and trading to competition, while network services, which are a natural monopoly, continue to be regulated and supervised. During the period following deregulation, it has been argued in several different contexts that the body of regulations applying to the supervision of network services is inadequate and does not permit effective supervision. An overhaul is required in order to clarify whether there are grounds for making this body of regulations more stringent, as well as for implementing amendments to the Swedish Electricity Act and making its wording more exact in order to render the supervision of network companies more effective.

The commission's task has been to analyse the need for amendments to existing regulations, and to define in more exact terms the supervision carried out by the supervisory authority, i.e. the Network Authority. The task also includes reviewing the need for further regulations in order, on the one hand, to define network services clearly, and, on the other, to encourage a levelling out of network tariffs between customers in urban and rural areas. This preliminary report includes proposals for such constitutional amendments.

More efficient supervision

We propose a new orientation for supervision. Our proposal is that the assessment of the reasonableness of network tariffs should in future be based on an comparison of the network companies' revenues in relation to his performance. The assessment of the reasonableness of tariffs shall no longer be based primarily on the network companies' expenses. Instead, the new method incorporates an assessment of the performance of the network companies, and of whether the revenue is reasonable in relation to this performance. The assessment of performance should be based

on the objective conditions governing network services and how these services are being implemented by the operators.

In practise, supervision should be performed as follows: the Network Authority reviews the network company's revenues in the light of the objective conditions governing the company's ability to provide efficient network services. This supervisory method will mean that the burden of proof will primarily rest on the company, which must motivate a high network tariff. In time, this supervisory method will probably be far less resource-intensive than the method currently in use.

Special members of general administrative courts

The Network Authority's decisions can be appealed. In order for the county administrative court and the administrative court of appeal to have access to satisfactory source material on which to base their decisions, we propose that the courts should, besides the legally ratified members, include one member with specialist knowledge of network services and one financial expert.

Defining the limits between network services and competitive operations

The Swedish Electricity Act stipulates that a legal entity operating network services may not concurrently pursue activities involving production of or trading in electricity. In order to ensure that this distinction between network services and competitive operations is maintained in practise, we propose that a ban be introduced both on having joint boardroom majorities and on having joint managing directors for network companies and electricity trading or production companies.

Besides emphasising the need for a distinction between these operations, this regulation is also designed to prevent network services from subsidising other operations, resulting in higher network tariffs as a consequence.

There is also a risk of subsidies being involved if expenses for collaboration between companies, e.g. shared premises, are charged to the network company alone or impact on the company to too great an extent. The same risk exists if goods or services are not purchased at market prices.

Our conclusion is that supervision aimed at ensuring that subsidies are not advanced by network companies is wholly dependent on effective supervision of the reasonableness of network tariffs. It is clear that subsidies must not affect the network tariff. A firm and effective supervisory function would oblige network companies to apply low tariffs, decreasing or eliminating the scope for non-profitable activities.

Levelling out the tariffs

Generally speaking, network tariffs are higher in rural areas than in urban ones. A levelling out of tariffs between rural and urban areas would entail obliging urban customers to accept raised tariffs with a view to supporting rural areas.

It is primarily the opportunity for more extensive joint reporting that has an impact on the levelling out of network tariffs. The principal rule in force at the moment, whereby each area is accounted for separately and the network concession holder can apply for an exemption, has meant that it is the concession holder who takes the initiative as regards joint reporting, and thus also the possibility of levelling out tariffs.

Today's regulations have also meant that the process of levelling out tariffs has proceeded slowly. In order to even out tariffs to a greater extent, we propose a new principal rule whereby areas that are close to each other geographically shall be accounted for together, provided they do not constitute an unsuitable area. In order to avoid drastic tariff increases for certain customers, we suggest that the levelling out process should span a five-year period. The advantage of this rule is that the possibility of joint reporting is no longer dependent on an application being lodged by the concession holder. While maintaining pricing stability, this should make the restructuring processes more dynamic and thus accelerate the process of levelling out prices between urban and rural areas.

Limitations on the Network Authority's supervisory responsibility

In order to define the limits for supervision and avoid interpretation problems, we propose certain amendments to the Swedish Electricity Act.

The forms of foreign trading in electricity and the need for central information about this trading have changed in many essential respects since the introduction of the provisions of the Swedish Electricity Act regarding the reporting of import and export contracts. There is no reason for the provisions to remain in force, and we propose that they be removed.

The Network Authority's supervision should not cover the provisions in Chapter 7 regarding municipal electricity companies, or the provisions in Chapter 11 regarding the suspension of electricity transmission.

Furthermore, a clarification is required of the fact that the provisions of Chapter 10 regarding liability for damages arising due to the effect of electricity do not fall under the supervision of the Network Authority.

New rule about quality requirements

We propose that a new rule be introduced whereby network concession holders shall ensure that the transmission of electricity maintains sufficiently high quality standards. Disputes relating to quality shall be reviewed by the Network Authority following a request from the customer. It shall be possible to appeal against the decision of the authority to the general administrative courts.

Time limits

Time limits should be imposed on the right to report network companies and to begin supervising them. Furthermore, a rule should be introduced for when the supervision process should be terminated. We propose that a request for a review pursuant to the Swedish Electricity Act shall have been received by the Network Authority within two years. The supervision process must have begun within twelve months of the closing of the financial year in order for the Network Authority to have the right to issue an injunction relating to a certain financial year. In addition, an injunction shall have been issued within two years following the start of the supervision process, unless there are special reasons for doing otherwise.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)
dels att 6 kap. skall upphöra att gälla,
dels att 3 kap. 3 och 9 §§, 4 kap. 1, 3, 4 och 11 §§, 12 kap. 1 §
samt 13 kap. 1 och 5 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas tre nya paragrafer, 3 kap. 1a §, 13 kap. 6
och 7 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 a §

I en juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte en majoritet av styrelseledamöterna även vara styrelseledamöter i en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el. En juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte ha en gemensam verkställande direktör med en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el.

3 §¹

Vid redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område skall varje område redovisas för sig, *om inte nätmyndigheten på koncessionshavarens begäran beviljar undantag. Sådant undantag skall beviljas, om de berörda områdena ligger geografiskt nära varandra och sammantagna utgör en för nätverksamhet lämplig enhet.*

Ett *beviljat undantag är för sin giltighet beroende av att en enhetlig nättariff tillämpas för samtliga områden, som omfattas av undantaget, senast tre år efter nätmyndighetens beslut.*

När *koncessionstiden för något av de områden som omfattas av undantaget löper ut, skall nätmyndigheten pröva om undantaget skall bestå.*

Nätkoncession för område skall redovisas skilt från nätkoncession för linje. Regeringen får föreskriva undantag beträffande ledningar som omfattas av nätkoncession för linje och som organisa-

Vid redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område skall varje område redovisas för sig. *En nätkoncessionshavares samtliga områden som ligger geografiskt nära varandra skall dock redovisas samlat. Detta gäller inte områden som sammantagna utgör en för nätverksamhet olämplig enhet.*

I beslut om meddelande av nätkoncession, förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession, överlåtelse av nätkoncession eller återkallelse av nätkoncession beträffande ett område som redovisas eller kan komma att redovisas samlat med andra områden skall nätmyndigheten ange hur de berörda områdena skall redovisas. Om beslutet fattas av regeringen skall nätmyndigheten därefter i ett beslut ange hur de berörda områdena skall redovisas.

I beslut om samredovisning eller ändring av sådana beslut skall anges när samredovisningen skall påbörjas eller upphöra.

I områden som redovisas samlat skall en enhetlig nättariff tillämpas senast fem år efter att samredovisningen har påbörjats.

¹ Senaste lydelse 1998:1651.

toriskt och tekniskt ingår i ett nät som omfattas av nätkoncession för område.

9 §

Den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning.

Överföringen av el skall för samtliga kunder vara av tillräckligt god kvalitet.

Tvister om nätkoncessionshavarens skyldigheter enligt andra stycket prövas, efter ansökan av kund, av nätmyndigheten.

4 kap.

1 §

Nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder.

Nättariffer skall vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter är skäliga i förhållande till hans prestation. Vid bedömning av hans prestation skall hänsyn tas dels till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels till nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.

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

Nättariffer skall vara utformade på sakliga grunder.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för skälighetsbedömning av nättariffer.

3 §²

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 nätтарiff för det nya området börja tillämpas senast *tre* år efter sammanslagningen.

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

4 §

Vid skälighetsbedömningen av en nätтарiff skall nätтарiffen 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.

Områden som enligt 3 kap. 3 § skall redovisas samlat skall vid skälighetsbedömningen anses utgöra ett område.

11 §³

Den som har nätkoncession skall på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om sin nätтарiff. *Uppgiften skall innehålla en upplysning om möjligheten att hos nätmyndigheten begära prövning enligt sista stycket.*

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

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

Den som har nätkoncession skall offentliggöra sin nätтарiff 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 nätтарiff enligt tredje stycket.

Twister om nätkoncessionshavarens skyldigheter enligt första och andra styckena prövas av

² Senaste lydelse 1998:1651.

³ Senaste lydelse 1998:1651.

nätmyndigheten.

12 kap.

1 §⁴

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas, såvitt avser frågor om elsäkerhet och driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Tillsynen i övrigt över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av nätmyndigheten.

Tillsynen omfattar inte elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap.

Tillsyn över bestämmelsen i 4 kap. 1 § skall inledas inom ett år från utgången av det räkenskapsår som tillsynen avser och avslutas inom två år från tillsynens inledande, om inte särskilda skäl föreligger. Den som blir föremål för tillsyn skall av nätmyndigheten underrättas om den dag då tillsynen inleds.

Nätmyndigheten får inte meddela ett föreläggande om efterlevnaden av 4 kap. 1 § om bestämmelserna i första stycket inte har följts.

Nätmyndigheten prövar inte bestämmelserna i 3 kap. 6-9 §§, 11 § och 14-15 §§ samt 4 kap. 10 § om ansökan kommit in mer än två år efter att koncessionshavaren avsänt ett slutligt skriftligt ställningstagande till berörda parter senast kända adress.

Tillsynen omfattar inte bestämmelserna i 7 kap., elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap., bestämmelserna i 10 och 11 kap.

⁴ Senaste lydelse 1999:770.

13 kap.1 §⁵

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 2 kap. 1 eller 3 §,
2. bryter mot villkor som meddelats med stöd av 2 kap. 11 §, eller
3. bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 § tredje stycket eller 9 kap. 1 § andra stycket.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 2 kap. 17 § eller

2. *inte gör anmälan enligt 6 kap. 1 § i rätt tid eller i sådan anmälan lämnar oriktig uppgift.*

I ringa fall döms inte till ansvar.

13 kap.5 §⁶

Beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. 18-20 §§, 3 kap. 3 §, 6-8 §§, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§ 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 §, 6-9 §§, 11, 14 och 15 §§, 4 kap. 6, 7 och 10 §§ 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.

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

⁵ Senaste lydelse 1998:665.

⁶ Senaste lydelse 1999:770.

6 §

Vid prövning av överklagande av beslut av nätmyndigheten enligt denna lag består länsrätten av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om nätverksamhet och en vara ekonomisk expert. Länsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 18 § första och andra stycket samt fjärde stycket 1 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

7 §

Vid prövning av mål enligt denna lag som handlagts i enlighet med bestämmelserna i 6 § består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om nätverksamhet och en vara ekonomisk expert. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet. Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den
2. Nätmyndigheten skall efter tidpunkten för ikraftträdandet av denna lag pröva vilka områden som enligt 3 kap. 3 § skall redovisas samlat. Nätkoncessionshavare som innehar flera nätkoncessioner för område skall inom två månader efter ikraftträdandet av denna lag till nätmyndigheten anmäla hur koncessionshavaren anser att redovisning skall ske. Om nätmyndigheten inte inom sex månader därefter fattat beslut i redovisningsfrågan skall redovisning ske i enlighet med koncessionshavarens anmälan.
3. Beslut enligt 3 kap. 3 § som meddelats före ikraftträdandet av denna lag gäller till dess nytt beslut meddelats i frågan eller till dess tidsperioden i punkt 2 löpt ut.
4. Prövning i allmän förvaltningsdomstol skall ske enligt äldre bestämmelser om ärendet har avgjorts av nätmyndigheten före denna lags ikraftträdande.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 11 och 16 §§ lagen (1971:289) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §⁷

Kammarrätt är delad i avdelningar. Regeringen får bestämma att avdelning skall vara förlagd till annan ort än den där domstolen har sitt säte.

Avdelning består av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt av minst två kammarrättsråd, av vilka en är vice ordförande.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och *el-lagen (1997:857)*. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

16 §⁸

Länsrätt får efter beslut av regeringen vara delad i avdelningar. Avdelning består av ordförande och minst två rådmän. Ordförande är lagmannen eller en chefsrådmän.

Om särskild sammansättning av länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Om särskild sammansättning av länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) *och vid*

⁷ Senaste lydelse 1995:21.

⁸ Senaste lydelse 1981:282.

*behandling av mål enligt ellagen
(1997:857) finns bestämmelser i
ellagen.*

Denna lag träder i kraft den

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Bakgrund

På elmarknaden finns – förutom elanvändare - elproducenter, nät-företag, elhandelsföretag och balansansvariga. I nätverksamhet ingår överföring av el, förvaltning, drift och underhåll av nätet samt mätning och rapportering av den el som överförs på nätet.

Det svenska elnätet utgörs av ett stamnät samt regionala och lokala nät. Stamnätet täcker hela landet och ägs av staten. Region-näten kopplar samman stamnätet med lokalnäten och vissa större mottagare av el. Regionnäten ägs i huvudsak av de större elprodu-centerna. De lokala näten överför elen till elanvändarna inom ett visst område och ägs främst av kommuner och de större elprodu-centerna. Dessa företag har ensamrätt, men även skyldighet att på skäliga villkor ansluta elanvändare till näten och att på skäliga villkor överföra el till användarna inom sina koncessionsområden.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har till uppgift att förvalta och driva det svenska stamnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna. Svenska kraftnät är också systemansvarig myndighet enligt ellagen. Verket har därmed 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. Detta innebär att tillse att det nationella elsystemet fungerar som ett sammanhållet system.

Balansansvaret gentemot Svenska kraftnät, dvs. uppgiften att ekonomiskt säkra sina åtaganden genom egen produktion eller genom kommersiella avtal, vilar på dem som tecknat avtal om balansansvar med Svenska kraftnät.

Vid årsskiftet 1995/96 genomfördes en reform av elmarknaden. Elproduktion och handel med el utsattes för konkurrens medan nätverksamheten, som är ett naturligt monopol, regleras och övervakas på särskilt sätt. Tillsynen av nätverksamheten är viktig för att

elmarknaden skall fungera väl och för att nätföretagen inte skall kunna missbruka sin monopolställning. Tillsynen utövas av nätmyndigheten. Regeringen har utsett Statens energimyndighet till att vara nätmyndighet. Myndigheten skall säkerställa skäliga nättariffer och motverka risker för att nätverksamheten subventionerar annan verksamhet. Nätverksamhet skall redovisas som en särskild rörelsegren och kontrollen innebär bl.a. att nätmyndigheten följer upp nätföretagens redovisade intäkter och kostnader.

Även om den monopoliserade nätverksamheten styrs av speciella regler under tillsyn av nätmyndigheten, kan fall av uppenbart konkurrensrättslig karaktär uppkomma. I sådana fall bör konkurrenslagen vara tillämplig och handläggningen huvudsakligen ske i Konkurrensverket. Sådana konkurrensbegränsningar som är en direkt följd av att nätverksamhet är ett reglerat monopol kan emellertid inte angripas med stöd av konkurrenslagen. Det handlar här om en gränsdragning mellan tillsynsmyndigheten för ellagen respektive Konkurrensverkets tillämpning av konkurrenslagen. Konkurrenslagen (1993:20) innehåller två generella förbud, dels mot konkurrensbegränsande samarbete, dels mot missbruk av dominerande ställning. Denna utredning begränsas till bestämmelserna i ellagen (1997:857).

Ellagen innehåller inga bestämmelser om tillsyn över den konkurrensutsatta elmarknaden. Företag på den konkurrensutsatta elmarknaden omfattas, liksom alla företag, av det konkurrensrättsliga regelverk som tillämpas av Konkurrensverket. Vårt uppdrag berör endast indirekt frågor om konkurrens i elproduktion och elhandel.

Frågor som gäller elsäkerhet övervakas av Elsäkerhetsverket och faller utanför denna utrednings uppdrag.

1.2 Sammandrag av ellagstiftning och ett urval offentliga utredningar 1992–2000

Omstruktureringen mot en avreglerad elmarknad påbörjades i januari 1992 då huvuddelen av dåvarande Statens vattenfallsverk ombildades till Vattenfall AB. Samtidigt övertog nyinrättade Affärsverket svenska kraftnät ansvaret för stamnätet (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 samt prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92).

Våren 1992 beslutade riksdagen om mål och strategier för en elmarknadsreform. Målet var en ökad konkurrens på elmarknaden (prop. 1991/92:133, bet. 1991/92:NU30, rskr. 1991/92:322). Det slogs fast att den som har koncession för en elektrisk starkströmsledning eller för ett ledningsnät inom ett visst område borde ha skyldighet att mot ersättning upplåta ledningskapacitet för transport av elektrisk ström till den som så begär, oavsett om det är koncessionshavaren eller någon annan som levererar, utnyttjar eller återförsäljer den elektriska strömmen. Nätverksamhet borde vidare drivas ekonomiskt åtskild från annan verksamhet.

Det uttalades också att det är väsentligt för möjligheterna att främja konkurrensen på elmarknaden att det tariffsystem som tillämpas är öppet, förutsägbart och enkelt att överblicka och använda. Tarifferna bör vara icke-diskriminerande. De bör dock återspegla de kostnader som en anslutning till nätet och en överföring av el ger upphov till. Det slogs således fast att tarifferna så långt som möjligt bör vara kostnadsriktiga. Syftet att främja en öppen och väl fungerande elmarknad måste därvid beaktas (prop. 1991/92:133 s. 30).

Ellagstiftningsutredningen (ELU) redovisade våren 1993 delbetänkandet *Elkonkurrens med nätmonopol* (SOU 1993:68). Utredningen lämnade förslag till ny ellagstiftning, som bl.a. behandlade tillsynen av nätverksamhet och regler för nättariffernas utformning.

Elmyndighetsutredningen lämnade hösten 1993 i betänkandet *Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad* (SOU 1993:105) sin syn på organisation och finansiering av myndighetsuppgifterna för tillsyn av nätverksamhet på elmarknaden.

Riksdagen beslutade våren 1994 om ett nytt regelverk för elmarknaden som skulle träda i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:162, bet. 1993/94:NU22, rskr. 1993/94:358). Efter riksdagsvalet på hösten 1994 beslutade riksdagen att skjuta upp elmarknadsreformens ikraftträdande för att ge den redan tillsatta Energikommissionen möjlighet att göra en konsekvensanalys av de nya reglerna för elmarknaden (prop. 1994/95:84, bet. 1994/95:NU10, rskr. 1994/95:141).

Energikommissionen redovisade våren 1995 sina överväganden och förslag avseende elmarknadsreformen i delbetänkandet *Ny elmarknad* (SOU 1995:14).

Riksdagen beslutade hösten 1995 om att de på våren 1994 beslutade lagändringarna skulle träda i kraft med vissa ändringar

den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2). Beslutet innebar omfattande förändringar i lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen). Beslutet innebar vidare ikraftträdande av den tidigare beslutade lagen (1994:618) om handel med el, m.m. (elhandelslagen).

De nya reglerna innebar att konkurrens infördes i elhandel och elproduktion. Syftet var bl.a. att införa valfrihet för elanvändarna och skapa förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress inom elförsörjningen. Regleringar som hindrade handel med el avskaffades medan nätverksamhet som är ett naturligt monopol även fortsättningsvis regleras och övervakas. Detta innebar att elpriset skulle sättas i konkurrens men inte nättariffen. När elmarknaden avreglerades fick elanvändarna i princip minst två avtalsförhållanden, ett med elhandelsföretaget och ett med det företag som ansvarar för det lokala nät som överför elkraften till användaren.

I den nya lagstiftningen definierades *nätverksamhet* på följande sätt. Med nätverksamhet avses att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet. Med anslutning av elektriska anläggningar avses också återinkoppling av en befintlig anläggning och höjning av avtalad effekt i inmatnings- eller uttagspunkt (1 kap. 4 § i den nu gällande ellagen).

En huvudprincip är att det skall vara en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan nätverksamhet. En juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte bedriva produktion av och handel med el. Nätföretag kan bedriva annan än sådan verksamhet. Ett krav är emellertid att all nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas åtskild från annan verksamhet. Syftet med dessa bestämmelser är att underlätta tillsyn och undvika att nätverksamheten belastas med kostnader för annan verksamhet (s.k. korssubventionering).

En ny myndighet, nätmyndigheten, fick i uppgift att bl.a. utöva tillsyn av ellagens efterlevnad utom i frågor som rör elsäkerhet och driftsäkerhet hos det nationella elsystemet. Tillsynen skall bedrivas så att det skapas incitament till hög leveranssäkerhet och kostnads-

effektivitet i nätverksamheten. Nätmyndigheten kan pröva skäligheten hos nättariffer och andra villkor för nättjänster som ett nätföretag tillämpar.

Vidare infördes i ellagstiftningen regler med syfte att åstadkomma en ökad utjämning av kostnader för överföring av el mellan tätorts- och glesbygds-kunder. Det uttalades att huvudprincipen är att nättariffer på lokala nät och på regionledningar skall vara avståndsberoende.

En särskild koncession (leveranskoncession) infördes för leverans av el till de användare inom koncessionsområdet, som inte önskade byta till annan elleverantör. Det krävdes att användare som önskade upphandla el från annan än leveranskoncessionären hade tillgång till en utrustning som möjliggjorde timvis mätning av elförbrukningen.

Den 1 juli 1997 infördes för elanvändare med s.k. direktmätning ett takpris på 2 500 kr för timregistrerande mätutrustning och dess installation (prop. 1996/97:85, bet. 1996/97:NU11, rskr. 1996/97:266). Syftet med takpriset var att underlätta för användare med liten elförbrukning att delta i handeln med el.

Riksdagen beslutade hösten 1997 om en ny ellag (prop. 1996/97:136, bet. 1997/98:NU3, rskr. 1997/98:27). Den nya ellagen (1997:857) trädde i kraft den 1 januari 1998. Lagen innebar i huvudsak en språklig och redaktionell modernisering av den gällande lagstiftningen på elområdet. Bestämmelserna i 1902 års ellag och elhandelslagen fördes samman och de bestämmelser som infördes som en följd av elmarknadsreformen fördes över till den nya lagen i stort sett oförändrade. Vissa ändringar och kompletteringar av lagstiftningen gjordes dock utifrån bl.a. förslag i betänkandet *Ny ellag* (SOU 1995:108), betänkandet *Regler för handel med el* (SOU 1996:49) och betänkandet *Konsumentskydd på elmarknaden* (SOU 1996:104).

Riksdagen beslutade under hösten 1998 om vissa smärre ändringar i ellagen som krävdes för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (96/92/EG) av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, det s.k. elmarknadsdirektivet (EGT nr L 27, 30.1.1997, s. 20, Celex 396L0092). Därutöver beslutades om vissa ändringar i ellagen syftande till att förbättra elmarknadens funktionssätt (prop. 1997/98:159, bet. 1998/99:NU4, rskr. 1998/99:53).

I oktober 1999 beslutade riksdagen att avskaffa kravet på timvis mätutrustning för de flesta elanvändare. Istället infördes en scha-

blonbaserad beräkning av elförbrukning. Systemet med leveranskoncession upphävdes samtidigt (prop. 1998/99:137, bet. 1999/2000:NU4, rskr.1999/2000:1). Lagändringarna trädde i kraft den 1 november 1999. Samtliga elanvändare gavs därmed möjlighet att fritt byta elleverantör och elhandelspriserna släpptes helt fria, samtidigt som särregleringen och den därtill hörande tillsynen över elhandelspriserna togs bort.

1.3 Uppdraget

Elområdet förändras successivt och det har nu gått nästan fem år sedan elmarknadsreformen trädde i kraft. Under denna tid har i flera sammanhang framförts att det regelverk som gäller för övervakning av nätverksamhet är otillräckligt och inte medger en effektiv tillsyn. Det finns behov av en översyn för att klargöra om det finns skäl att skärpa regelverket samt genomföra ändringar och preciseringar i ellagen för att tillsynen över nätföretagen skall bli effektivare.

I utredningens direktiv (dir. 1999:81, se bilaga 1) redogörs kortfattat för ellagstiftningen och dess tillkomst samt vissa svårigheter och problem med tillsynen av nätverksamheten. Vårt uppdrag omfattar enligt direktiven sammanfattningsvis följande.

”Först skall utredaren analysera behovet av:

- förändringar av regleringen och tillsynen av nätverksamhet och föreslå de regler och övriga förändringar som behövs,
- närmare precisering av nätmyndighetens tillsynsansvar och lämna förslag till de regler som behövs,
- skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och lämna förslag till de regler som behövs,
- författningsstöd för att främja en omstrukturering av nätföretagen som leder till att tarifferna utjämnas mellan tätortskunder och landsbygds kunder och lämna förslag till de regler som behövs.

Därefter skall utredaren lämna förslag till regler för tvångsförvaltning av nätkoncession.”

Vi skall enligt regeringsbeslut den 6 juli 2000 senast den 1 november 2000 redovisa våra överväganden och lämna förslag till lagstiftning beträffande den första delen av uppdraget, dvs.

regleringen av tillsyn av nätverksamhet, behovet av precisering av tillsynen, avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet samt utjämning av tariffer mellan tätort och glesbygd.

Senast den 1 mars 2001 skall vi redovisa våra överväganden och lämna förslag till lagstiftning i fråga om den andra delen av uppdraget, dvs. regler för tvångsförvaltning.

1.4 Utredningsarbetets genomförande

Som en första del av uppdraget redovisar vi i detta delbetänkande vår analys av behov av förändringar i ellagen (1997:857). För vår slutrapport återstår att lämna förslag till regler för tvångsförvaltning av nätkoncession.

Utgångspunkten för vårt arbete har varit att ställa samman erfarenheter och synpunkter på ellagens funktion i berörda hänseenden från i första hand dem som har en praktisk erfarenhet av lagen.

Utredningens sakkunniga och experter har bidragit till arbetet med en mångfald av erfarenheter och exempel från verksamheten i företag och myndigheter.

Vi har studerat nätmyndighetens projekt för utveckling och metodik för uppföljning och tillsyn, den s.k. Nätnyttomodellen (bilaga 2). Öhrlings Pricewaterhouse Coopers har på utredningens uppdrag gjort en analys av nätföretagens möjligheter att subventionera annan verksamhet. Rapporten är bifogad som bilaga 3. Dessutom har vi utnyttjat studier från Statens energimyndighet angående styrelsegemenskap mellan nätföretag och elhandelsföretag. Med hjälp av material från Statens energimyndighet har vi låtit ta fram tabeller och diagram för att bl.a. belysa skillnader i nättariff beroende på kundtätthet. Vi har tagit del av normer för spänningskvalitet och i bilaga 4 redogörs för svensk standard (SS-EN 50 160 och SS 421 18 11). Vi har vidare tagit del av Kraftavtalsutredningens rapport den 1 mars 2000 till Näringsdepartementet om elhandelsföretagens koncernförhållanden.

Vi har besökt Finlands och Norges motsvarighet till nätmyndigheten dvs. det finska Energimarknadsverket och Norges Vassdrags- och Energidirektorat. Vi har också besökt danska Miljö- och Energiministeriet/Energistyrelsen.

1.5 Betänkandets innehåll

I kapitel 2 redogör vi för olika tillsynsmodeller och erfarenheter av den nuvarande tillsynen av nättariffer samt ger våra förslag på behov av förändringar. Det är i detta avsnitt som vi också behandlar de övergripande frågorna om tillsynsarbetet och tillsynsmethodiken. I kapitel 3 går vi igenom nuvarande regler angående avgränsningen mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet samt redogör för vår syn på behovet av förändringar. Vår utvärdering av skillnader mellan nättariffernas nivå och behovet av utjämning av tariffer mellan tätort och glesbygd finns i kapitel 4. En analys av gränserna för nätmyndighetens tillsynsansvar och förslag på precisering därav finns i kapitel 5. I kapitel 6 diskuterar vi ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag. Slutligen, i kapitel 7, finns författningskommentaren.

2 Tillsyn av nätverksamhet

Det nuvarande regelverket för nätverksamhet har, med några smärre undantag, varit i kraft sedan den 1 januari 1996. Erfarenheterna hittills har visat på svårigheter att utveckla och tillämpa centrala begrepp i ellagen, t.ex. begreppet skäliga nättariffer. Det har också varit svårt att åstadkomma ett effektiviseringsstryck på företagen inom regleringens ramar. Vi har därför fått i uppdrag att analysera erfarenheterna av regleringen och tillsynen av nätverksamheten. I uppdraget ingår att lämna konkreta förslag till sådana ändringar i regelverket som vi finner nödvändiga. Vi skall också redovisa vår syn på eventuella behov av förändringar av resurser, organisation och inriktning på tillsynsarbetet.

I detta avsnitt går vi först kort igenom olika generella regleringsmodeller. Vid genomgången av den nuvarande regleringen pekar vi också på vissa särskilda svårigheter i dess tillämpning. Efter detta diskuterar vi vilka slutsatser som kan dras av nätmyndighetens hittillsvarande tillsyn samt den efterföljande domstolsprövningen. Därefter redogör vi för myndighetens förelägganden i slutet av september 1999 till ett stort antal företag att sänka nättarifferna. Vi presenterar också nätmyndighetens pågående projekt för utveckling av metodik för tillsyn av nätföretag. Sedan beskriver vi regleringen i Norge, Finland och Danmark. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden och förslag.

2.1 Prisreglering

Prisreglering är ett ekonomiskt-politiskt instrument som vanligen syftar till att påverka prispbildningen på monopolmarknader eller marknader med otillräcklig konkurrens.

I Sverige infördes bestämmelser om prisreglering 1939. Den främsta anledningen var att vissa företag ansågs missbruka sin monopolställning och ta ut oskäliga priser.

En prisreglering innebär inskränkningar i marknadsaktörernas beteende i syfte att nå ett för samhället bättre utfall med hänsyn till effektivitets- och rättviseaspekter. Prisreglering är viktig där en effektiv konkurrens saknas. Med en effektiv konkurrens skulle rivaliteten mellan företagen leda till att de bjöd under varandras priser och pressade ned priserna mot kostnaderna i syfte att finna avsättning för sina varor eller tjänster. Därmed skulle en god allokeringseffektivitet nås på marknaden. På grund av avsaknaden av konkurrens i nätverksamheten är det dock inte sannolikt att nätföretagen själva kommer att pressa ned priserna mot kostnaderna.

Prisreglering sker främst genom pristaksreglering och avkastningsreglering eller varianter/kombinationer av dessa. Pristaksreglering förknippas på elområdet främst med den elmarknadsreform som genomfördes i Storbritannien 1990–1991, medan avkastningsreglering sedan länge varit den vanligaste prisregleringsmetoden i USA:s elsektor. I Sverige har vi en modell med fri prissättning och kontroll i efterhand. Den svenska modellen är varken en pristaks- eller avkastningsreglering, men innehåller vissa moment av båda varianterna. I avsnitten nedan redovisar vi i korthet den principiella innebörden av de olika formerna av prisregleringsmetoder.

2.1.1 Pristaksreglering

En pristaksreglering innebär att uttryckliga tak sätts för de priser som kan tas ut för varor eller tjänster som levereras på den aktuella marknaden. Vanligen gör inflationen att man i praktiken begränsar den reala prisutvecklingen. När ett pristak är satt ges företag starka incitament att minimera kostnaderna i syfte att öka vinsten, och verksamheten kan därmed också bli kostnadseffektiv. Styrkan i dessa incitament växer ju längre tid pristaket får bestå oförändrat.¹ Ytterligare en stor fördel med pristaksmetoden, jämfört med avkastningsreglering, är att tillsynsmyndigheten inte behöver hämta in stora mängder företagsinformation för att kunna tillämpa regleringen. Tillsynen bör därmed kunna ske till betydligt lägre kostnader.

Pristaksregleringen har kritiserats för att den kan tillåta företaget att behålla en alltför stor andel av de intäkter som effektivi-

¹ Bergman, L, m.fl. (1999) Europas Nätverksindustrier, SNS Förlag, s. 119.

seringsvinsterna kan ge. Vidare främjar en pristaksreglering knappast investeringar, åtminstone inte mer långsiktiga sådana, eftersom de inte tillåts att märkbart påverka prisnivån.

Pristaksreglering brukar ibland benämnas "RPI-X"-reglering. I sin enklaste form fungerar den på följande sätt. Om t är det aktuella basåret och p_t är prisnivån detta år, uttrycks pristaket så att det följande årets priser maximalt får vara $p_{t+1} = p_t + \text{RPI-X} + K$. RPI står här för den allmänna prisförändringstakten, uttryckt som en prisindexförändring (exempelvis producentprisindex) och X är en produktivetsfaktor som är positiv om branschen beräknas kunna öka effektiviteten och negativ om effektivitetsförsämringar väntas. X är således en justeringsfaktor som bland annat speglar den förväntade tekniska utvecklingen. Ytterligare en variabel, K , kan vid behov läggas till ekvationen för att svara för sådana kostnader som företagen inte har kontroll över, t.ex. importprisutvecklingen om företagens insatsvaror köps till världsmarknadspriser.²

Om företagen levererar flera tjänster begränsar pristaket det viktade genomsnittet för prishöjningarna. De vikter som används för att kalkylera de genomsnittliga prisökningarna brukar vara intäktsandelarna för de tjänster som utförts under basåret.

En pristaksreglering innebär således att priserna tillåts öka i enlighet med den allmänna prisutvecklingen, men med en justering av den tillåtna prisförändringen för att motivera effektiviseringar och för att överföra effektiviseringsvinster till konsumenterna.

Det är uppenbart att pristaksregleringen ger upphov till tillämpningsproblem av såväl teoretisk som praktisk art. Ett sådant är beräkningen av den lämpliga initiala prisnivån, när regleringen skall börja tillämpas. Ett annat problem är hur de framtida möjligheterna till rationaliseringar skall kunna uppskattas. För att kunna göra rimliga sådana bedömningar torde tillsynsmyndigheten ändå komma att behöva relativt detaljerade kunskaper om branschens och de enskilda företagens verksamhet.

Reglering genom intäktsramar, som t.ex. används för nätverksamheten i Norge (se avsnitt 2.11.2), innebär att ramar fastställs för de intäkter ett nätföretag får ha från nätverksamheten. Intäktsramarna, som sätts för en period, justeras sedan årligen med ett effektivitetskrav. Regleringsmetoden är en variant på pristaksregleringen, men den har utformats som en intäktsreglering för att

² DOE/EIA (1997) Electricity Reform Abroad and U.S Investment.

tillsynsmyndigheten skall kunna beakta volymförändringar mellan åren.

De praktiska problemen vid användning av intäktsreglering är desamma som de vid pristaksreglering. Det är svårt att beakta skillnader i företagens individuella utgångslägen. En ytterligare nackdel är att modellen, liksom pristaksregleringen, tenderar att inte främja erforderliga investeringar, vilket på sikt kan leda till försämrad leverans kvalitet på grund av eftersatta underhållsinvesteringar. För att motverka detta senare problem har man i Norge infört ett system där nätföretagen tvingas utge kompensation, genom sänkt intäktsram kommande år, vid avbrott i eldistributionen.

2.1.2 Avkastningsreglering

En avkastningsreglering innebär att avkastningsgraden på de tillgångar som används i företagen kontrolleras. Metoden har också benämnts "cost-of-service"-reglering därför att tillsynen ofta går ut på att bedöma vilka kostnader som det reglerade företaget skall tillåtas föra vidare, för att kunderna skall tillförsäkras en acceptabel servicenivå. I USA, där metoden framför allt använts i elsektorn, har tillsynsmyndigheterna uppskattat och fastställt företagets högsta tillåtna avkastning, delvis baserad på företagets kapitalkostnader.³

Det har gjorts omfattande analyser av avkastningsregleringars effektivitet. I ett teoretiskt sammanhang har det visats att en avkastningsreglering kan främja en önskvärd prisstruktur. Samtidigt tenderar regleringen att leda till kostnadsineffektivitet genom att den inte ger finansiella incitament till att dra ned driftskostnaderna, och genom att den ger drivkrafter att göra överdrivna eller ineffektiva investeringar. Det senare beror på att avkastningsreglerade företag finner det lönsamt att blåsa upp kapitalbasen. Vid given produktion erhålls högre absoluta vinster ju mer kapital som används, och regleringen ger därför inte företagen incitament att producera med en effektiv mix av kapital och arbete.

I praktiken blir dock pristaks- och avkastningsregleringar inte alltid så olika, eftersom företagets avkastningsgrad måste beaktas när värdet på X bestäms vid pristaksreglering. Väsentliga skillnader är dock att pristaksregleringen ger de reglerade företagen större

³ DOE/EIA (1997) Electricity Reform Abroad and U.S. Investment.

handlingsfrihet att sätta individuella priser, då tillsynsmyndigheten endast tar hänsyn till de genomsnittliga priserna. En pristaksreglering kan därför sägas vara mer transparent då den klart signalerar till konsumenterna i vilken riktning priserna i genomsnitt kommer att utvecklas. En pristaksreglering är också framåtblickande, medan en prövning enligt avkastningsmetoden enbart gäller historiska data.

2.2 Den svenska prisregleringen

Prisregleringen av nätverksamhet – och tidigare även elpriset – har av tradition skett genom kontroll i efterhand i Sverige.

Modellen infördes 1939 och fram till 1958 undantogs statliga och kommunala taxor från bestämmelserna om prisreglering. En grundtanke bakom denna regleringsmodell var att rimliga tariffer skulle säkerställas genom att de offentligt ägda företagen höll nere kraven på avkastning. De privata företagen kunde främst öka lönsamheten genom effektiviseringar. Det statliga Vattenfallsverket gavs en strategisk roll i utbyggnaden av både elproduktion och elöverföring och fick en prisledande ställning på marknaden. Staten fick, genom förräntningskravet på Vattenfall, en indirekt påverkan på prisnivån.

Prisregleringen kunde endast ske efter framställan från en abonnent eller från någon som önskade att bli abonnent. Bestämmelserna om prisreglering utvidgades 1958 till att, förutom själva priset för elen, även omfatta övriga villkor för leveransen.

I samband med avregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där nätföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer. Tarifferna fastställs således inte av regleringsmyndigheten i förväg utan myndigheten har endast möjlighet att pröva dessa i efterhand. Om myndigheten efter denna prövning finner att tarifferna inte är skäligen skall företaget föreläggas att ändra dessa.

Orsaken till att en reglering i efterhand behölls var bland annat att det var en väl inarbetad modell. Ett tiotal ärenden per år blev vanligen föremål för prisreglering. Modellen passade också väl in i den svenska rättstraditionen. Vidare fanns i Sverige vid tiden för avregleringen, liksom fallet även i dag, ett stort antal nätföretag med ett ännu större antal nätkoncessioner. Regeringen konstaterade att nättariffer och övriga villkor för nättjänster liksom

tidigare borde vara underkastade reglering och att utgångspunkten för fastställande av skäligen avgifts- och tariffnivåer för överföring av el borde vara gällande praxis (prop. 1993/94:162 s. 59). Såväl den gällande strukturen som praktiska skäl talade således för att behålla modellen.

2.3 Nuvarande regler

Med nätverksamhet avses enligt 1 kap. 4 § ellagen (1997:857) att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

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.

Enligt 3 kap. 1 § får en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte bedriva produktion av eller handel med el. Regeln har försetts med två undantag; elproduktion får bedrivas tillsammans med nätverksamhet av samma juridiska person om produktionen uteslutande är avsedd att täcka nätförluster eller sker i mobila reservkraftaggregat som är avsedda för tillfälligt bruk vid elavbrott. Skälet till huvudregeln är att de ekonomiska förhållandena i nätverksamheten ligger till grund för nättariffen, dvs. elkundernas betalning för tjänsterna i nätverksamheten (jfr. prop. 1996/97:136 s. 136). Skäligheten av nättariffen står under offentlig kontroll medan produktion av och handel med el sker i konkurrens. Det är därför viktigt att den reglerade nätverksamheten inte påverkas av förhållandena i den oreglerade elhandeln eller elproduktionen. Regeln infördes med den nya ellagstiftningen år 1996, mot bakgrund av att all försäljning och överföring av el därtills varit en integrerad verksamhet inom ett och samma företag.

Regeln hindrar inte att nätverksamhet respektive elverksamhet bedrivs tillsammans med alla andra typer av verksamhet i samma juridiska person, oavsett om dessa verksamheter är konkurrensutsatta. Om så sker skall emellertid nätverksamhet enligt 3 kap. 2 § ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Så snart det i ett företag bedrivs verksamhet som inte faller under definitionen

av nätverksamhet i 1 kap. 4 § skall nätverksamheten således ekonomiskt redovisas för sig. Verksamhet som inte räknas som nätverksamhet kan periodvis finnas även hos företag som annars enbart bedriver nätverksamhet. Som exempelvis har i förarbetena angivits att personal som är anställd för byggande och underhåll av ledningar tillfälligtvis kan användas för att utföra entreprenad-arbeten åt ett annat företag. En sådan verksamhet får alltså inte redovisas som nätverksamhet (prop. 1993/94:162 s. 156, prop. 1996/97:136 s. 137).

Stadgandet att nätverksamheten inte får belastas med kostnader som inte är hänförliga till denna verksamhet är en förutsättning för att det skall vara möjligt att bedöma om nättarifferna är skäliga.

Nätverksamhet bedrivs vanligen i form av aktiebolag, som en ekonomisk förening eller i ett kommunalt verk. Juridiska personer, däribland aktiebolag och ekonomiska föreningar, är, med vissa undantag som i det här sammanhanget saknar betydelse, bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078), vilket framgår av 2 kap. 1 §. Kommuner är däremot inte bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen, vilket följer av 2 kap. 5 § första punkten. Föreskrifter om kommuners bokföringsskyldighet finns i 8 kap. kommunallagen (1991:900) och i 2 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Vad gäller årsredovisning är aktiebolag och ekonomiska föreningar skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning enligt årsredovisningslagen (1995:1554), vilket föreskrivs i 1 kap. 1 § årsredovisningslagen och 6 kap. 1 § bokföringslagen. Föreskrifter om kommuners skyldighet att upprätta årsredovisning finns i 8 kap. kommunallagen och 3–8 kap. lagen om kommunal redovisning.

Det har emellertid ansetts att dessa bestämmelser behöver kompletteras med särskilda bestämmelser för redovisning av nätverksamhet, varför regeringen, eller efter regeringens bemyndigande nätmyndigheten, får meddela ytterligare föreskrifter. Sådana närmare föreskrifter om redovisning och revision av nätverksamhet finns i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Enligt 2 § skall årsrapporten innehålla resultat- och balansräkning, noter och förvaltningsberättelse. I årsrapporten skall balansräkning och resultaträkning från närmast föregående räkenskapsår ingå, sammanställda så att de är jämförbara med motsvarande redovisning för året. Dessutom skall en särskild rapport med ett antal specifika uppgifter bifogas. Dessa uppgifter

kan bl.a. ge indikationer på om subventionering förekommer och därför föranleda särskilda tillsynsinsatser. Nätmyndigheten har meddelat föreskrifter och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet.

I 3 kap 5 § stycket ellagen stadgas att revisor hos den som bedriver nätverksamhet skall göra en särskild granskning av redovisningen av nätverksamheten och i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om redovisningen av nätverksamheten skett enligt gällande bestämmelser.

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, det s.k. elmarknadsdirektivet, stadgar i artikel 13 att medlemsstat eller av denna behörig myndighet skall ges tillgång till den bokföring hos berörda företag som behövs för kontroller och annan tillsyn av verksamheten. Av artikel 14 framgår att verksamhetsgrenarna produktion, överföring och distribution, och i förekommande fall annan verksamhet, skall särredovisas. Vidare skall upplysning lämnas i årsredovisningarna om bl.a. transaktioner av viss storlek som företagits med närstående företag.

Koncessionshavaren har en skyldighet att ansluta elektriska anläggningar till sina ledningar eller ledningsnät, 3 kap. 6–8 §§. Skyldigheten gäller både för innehavare av nätkoncession för linje och innehavare av nätkoncession för område. En förutsättning för att man skall kunna överföra el eller ta ut el är att man är ansluten till en ledning eller ett ledningsnät. Genom denna skyldighet för alla nätkoncessionshavare är varje del av det svenska elnätet tillgängligt för överföring av el för samtliga kraftproducenter, elanvändare och andra nätinnehavare.

En bärande princip för elmarknaden är att den som har nätkoncession är skyldig att på skäligena villkor överföra el för annans räkning, vilket framgår av 3 kap. 9 §. Som exempel på villkor har i förarbetena nämnts pris och betalningsvillkor, avtalstid och uppsägning, energimängd och effekt, avbrott, avstängning och skadestånd (prop. 1996/97:136 s. 144).

Huvudstadgandet vid reglering av nättarifferna finns i 4 kap. 1 §. Där anges att nättariffer skall vara skäligena och utformade på sakliga grunder. Vid bedömning av en nättariffs skälighet skall konsumentintresset särskilt beaktas. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten.

I förarbetena (prop. 1996/97:136 s.149) anges att stadgandet att nättariffer skall utformas på sakliga grunder innebär att de skall

vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild, t.ex. kunder med elvärme eller tids-tariff. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma nättariff. Kundindelning efter var inom området anslutningen är belägen är dock inte tillåten (jfr 4 kap. 3 §).

Vid bedömning av en nättariffs skälighet är konsumentintresset det viktigaste kriteriet. I förarbetena anges att med detta avses elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer. Under normala förhållanden kan det ofta bli den enda faktorn som beaktas (prop. 1996/97:136 s. 149).

Även andra faktorer kan emellertid inverka på skälighetsbedömningen. I lagtexten sammanfattas de som kravet på rimlig avkastning i nätverksamheten. Enligt förarbetena får omständigheterna i det enskilda fallet avgöra vilken tyngd dessa olika faktorer skall få vid skälighetsbedömningen. Om exempelvis nätföretagets kostnader är ovanligt stora till följd av nyss gjorda investeringar eller av att man erbjuder större leveranssäkerhet än vanligt bör detta få inverka i höjande riktning på tarifferna. Om kostnaderna däremot beror på en mindre skicklig ledning av företaget bör detta inte få inverka på tariffsättningen (prop. 1996/97:136 s. 149).

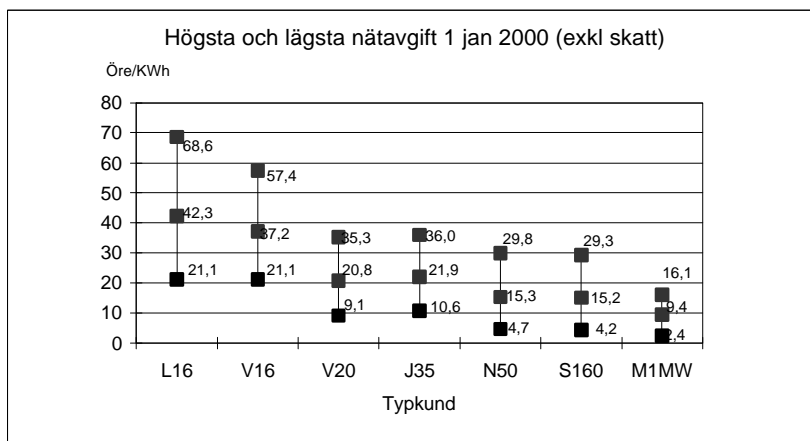
För nättariffer för linje, med en spänning på 220 kilovolt eller däröver (stamnät) och för nättariffer för linje, där spänningen inte överstiger 220 kilovolt (regionledning) finns särskilt angivna regler i 4 kap. 9 § respektive 4 kap. 5–8 §§. För nättariffer för område finns också vissa ytterligare särskilda regler i 4 kap. 3–4 §§.

2.4 Tillämpningen av lagen

2.4.1 Bakgrund

Kostnaderna för överföring av el utgör omkring en tredjedel av de samlade elkostnaderna för elanvändarna. Det finns emellertid stora skillnader i de avgifter nätföretagen tar ut. Att nättarifferna varierar mellan olika kundkategorier, men också uppvisar stora variationer inom varje kundkategori, framgår av figur 2.1.

Figur 2.1.



Källa: Statens energimyndighet.

Anm. Med L16 avses typkunden lägenhet med ett effektbehov om 16A och en årlig förbrukning om 2000kWh, V16 avser typkunden villa utan elvärme med effektbehov/förbrukning om 16A respektive 5000kWh, V20 avser typkunden villa med elvärme med effektbehov/förbrukning om 20A/20000kWh, J35 avser typkunden jord- eller skogsbruk med effektbehov/förbrukning 35A/30000kWh, N50 avser typkunden näringsverksamhet med effektbehov/förbrukning 50A/100000kWh, S160 avser typkunden små industri med effektbehov/förbrukning 160A/350000kWh och M1MW mellanstor industri med ett effektbehov på 1 MW och en årsförbrukning på 5 GWh.

Till en del kan skillnaderna förklaras med att nätföretagen driver sin verksamhet med skilda förutsättningar. En del företag överför el inom tätort och andra i glesbygd. Ett område kan innehålla höga berg, stora sjöar, skärgårdsöar m.m. Ett tätortsföretag har fler kunder i ett mindre område än vad ett glesbygdsföretag har. Kostnaderna för att överföra el är därför genomsnittligen högre på landsbygden än i tätorten. Skälet är att andelen realkapital i form av överföringsanläggningar per kund är större på landsbygden än i tätorten, och därmed även kapital- och underhållskostnaderna.

I utredningens direktiv påtalas att det är en allmän bedömning att det går att effektivisera nätverksamheten. Att så är fallet motsägs inte av figur 2.1.

Regleringen och tillsynen av nätverksamhet är av central betydelse för att säkerställa att nätverksamhet bedrivs effektivt och rationellt och för att nätföretagen inte skall missbruka sin monopolställning. En effektiv reglering och tillsyn kräver bl.a. att tillsynsmyndigheten har ett tydligt regelverk som stöd för sitt arbete samt att det finns en överensstämmelse mellan den tillsynsinsats som krävs och de resurser som finns. Nedan redogör vi för de oklarheter i tillämpningen av ellagen som vi har kunnat identifiera.

Av bestämmelserna i 4 kap. 1 § ellagen framgår att nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder samt att konsumentintresset särskilt skall beaktas vid bedömning av en nättariffs skälighet. Hänsyn skall dessutom tas till kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1996. Den har i praktiken visat sig vara svår att utveckla och tillämpa. Till att börja med kan konstateras att begreppet "skäliga tariffer" är allmänt hållet och inte i sig ger någon närmare vägledning åt företagen, kunderna eller tillsynsmyndigheten. Inte heller ger förarbetena någon större vägledning hur detta begrepp skall tolkas. Detta är emellertid ett medvetet ställningstagande av lagstiftaren, som inte ansett det vara en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter om vilka tariffer som skall tillämpas av nätföretagen. Området är komplext och innehåller många svåra avvägningar och gränsdragningar, varför lagstiftaren har valt att ge en ramlagstiftning och överlämnat tolkningen av denna åt rättstillämpningen.

I boken *Reglering av tariffer för elnät*⁴ riktas kritik mot att bestämmelserna om nättariffer är vaga och oprecisa. Det konstateras att vad som är skäligt i regel inte går att fastställa exakt då det alltid finns en gråzon mellan vad som är skäligt och vad som kan betecknas som oskäligt. Vid skälighetsbedömningen skall konsumentintresset särskilt beaktas liksom hänsyn till kravet på rimlig avkastning i nätverksamheten. Mellan kraven på hänsyn till konsumentintresset och rimlig avkastning finns en inbyggd motsättning. Lagtexten ger inte någon större vägledning för tillämpningen. Den måste därför fyllas ut för att få ett konkret innehåll.

⁴ Edin, K-A och Svahn, H, (1998) *Reglering av tariffer för elnät – Sporre eller hinder för rationaliseringar*, Politik & Samhälle, s. 33 ff.

Även i rapporten *A European Market for Electricity?*⁵ har bedömningen gjorts att kriterierna i 4 kap. 1 § ellagen strider mot varandra och att det krävs ett flertal avgöranden från domstolarna innan man kan se hur dessa konflikter slutligen skall lösas.

Trots att tolkningen av bestämmelsen i 4 kap 1 § i stor utsträckning överlämnats åt rättstillämpningen har nätmyndigheten endast i ett mycket fåtal ärenden prövat skäligheten av hela nivån på ett företags tariffer. Det har i dessa fall varit fråga om ärenden som inte utmynnat i någon åtgärd från nätmyndighetens sida. Myndigheten har konstaterat att nättarifferna inte varit oskäligen och på denna grund skrivit av ärendena. Någon möjlighet att överklaga ett sådant avskrivningsbeslut finns inte enligt bestämmelserna i ellagen. Några domstolsavgöranden i frågor som rör skäligheten av nivån på ett företags tariffer saknas därför.

Nätmyndigheten har emellertid i ett antal ärenden, utan att direkt pröva tariffnivån som sådan men med åberopande av vissa specifika förhållanden, funnit nättariffer vara oskäligen och förelagt företagen att sänka dem. I stort sett samtliga förelägganden har överklagats till länsrätten och därefter vidare till kammarrätten. Kammarrätten har ännu inte i sak prövat någon sådan fråga. Det kan därför konstateras att några förtydliganden av lagstiftningen ännu inte gjorts genom tillämpningen av densamma.

För att klargöra vad svårigheterna i tillämpningen av 4 kap. 1 § ellagen beror på gör vi nedan en närmare analys av de olika kriterierna i bestämmelsen.

2.4.2 Begreppet skäligen tariffer

Att begreppet skäligen är vagt och att lagen och dess förarbeten inte ger en precis vägledning framgår redan av vad som utvecklats ovan under avsnitt 2.4.1. Vid prövningen av skäligheten i ett företags nättariffer måste det ske en avvägning mellan de olika kriterierna i 4 kap. 1 § ellagen. I bestämmelsen ställs t.ex. konsumenternas intresse av låga och stabila priser mot ägarnas krav på rimlig avkastning. I de fall där de initiala prisnivåerna har varit låga, på grund av politiska eller historiska skäl, kan kravet på låga och stabila priser komma i konflikt med ägarnas krav på rimlig avkastning. Det kan i vissa fall inte uteslutas att en initial relativt kraftig höjning av nätavgifterna på sikt skulle ge lägre och stabilare priser

⁵ Bergman, L, m fl., (1999), *A European Market for Electricity?*, SNS förlag, s. 139 f.

än om höjningen från början hålls på en måttlig nivå. Konsumenternas krav på låga och stabila priser kan om det leder till alltför låga investeringar komma att stå i strid med konsumenternas intresse av en rimlig leverans kvalitet. En bedömning av en nättariffs skälighet utifrån ellagens kriterier kräver i allmänhet ett mycket omfattande och resurskrävande arbete för att ta fram det underlag som krävs för att göra dessa nödvändiga avvägningar.

Vid bedömningen av om en nättariff skall anses vara skälig eller inte ges en tydlig anvisning om att skäligheten av en nättariff för en linje skall bedömas utifrån nätföretagens kostnader (se 4 kap. 8 § ellagen). Någon liknande explicit bestämmelse finns inte såvitt gäller nättariffer för område, men av förarbetena till ellagen framgår att lagstiftaren även här i första hand utgått från att en bedömning av nätföretagets kostnader skall ske vid nätmyndighetens prövning (prop. 1993/94:162 s. 49, 58, 105, 109 samt 158).

Vilka kostnader skall då anses godtagbara vid bedömningen av om en nättariff är skälig eller inte? Endast kostnader som är direkt hänförliga till nätverksamhet får ingå i det underlag som bestämmer nivån på tarifferna.

Det kan uppstå tolkningstvister om en viss kostnad skall anses hänförlig till nätverksamhet eller inte. Att så är fallet är emellertid inte unikt för nätverksamhet, denna fråga kan t.ex. skatterettsligt uppstå i de flesta verksamheter. Detta förhållande bör därför i sig inte utgöra något större problem vid skälighetsbedömningen. De tvister som uppstår i denna del borde kunna lösas i rättstillämpningen.

Vidare finns det kostnadsposter där diskussion kan uppkomma om kostnadsnivån är rimlig eller inte. Inte heller detta är något unikt för nätverksamhet och borde inte vara ett alltför stort problem.

När det gäller verksamhet som drivs under monopolförutsättningar uppkommer också frågor om samtliga kostnader, som i och för sig ostridigt är hänförliga till nätverksamhet, skall anses godtagbara oavsett hur verksamheten sköts. Grundfrågan är då om verksamheten drivs effektivt eller inte. Att en effektiv drift av ett företag kräver att kostnadssidan ses över samt att de möjligheter som finns att sänka kostnaden tas tillvara är allmänt accepterat. Ellagen ger dock inget klart uttryck för detta ställningstagande. Inte heller har praxis ännu givit svar på denna fråga.

Kostnader för kapital är, vid sidan av kostnader till överliggande nät, de enskilt största kostnadsposterna i lokalnätsföretagen.

Frågan om hur kostnaderna för kapital skall bedömas är därför enligt den nuvarande regleringen av stor betydelse. En närmare studie av nätföretagens verksamheter och ekonomiska redovisningar visar emellertid att den inte är enkel att besvara.

Nätverksamhet drivs av företag som är noterade på börsen, privatägda företag, statligt ägda företag och kommunalt ägda företag. Vidare drivs nätverksamhet av kommunala verk, ekonomiska föreningar samt av en besparingsskog. Flertalet nätföretag är delar av koncerner med också andra slag av verksamheter.

Dessa företag har tidigare haft olika krav och utgångspunkter, något som fortfarande ofta karakteriserar verksamheterna. En kommun kan som uttalat mål haft att hålla så låga elpriser som möjligt för kommunens invånare. En annan kommun kan ha valt att använda elverksamheten till att generera ett betydande ekonomiskt bidrag till den kommunala verksamheten. Ekonomiska föreningar driver ofta sin verksamhet helt utan vinstintresse. Motsatsen gäller givetvis för företag som är noterade på börsen.

Genom att nätverksamhet drivs av skilda kategorier av ägare/-medlemmar, som alla historiskt sett har hanterat t.ex. avskrivningar och prissättningen på olika sätt, uppkommer tillämpningsproblem när samtliga företag skall bedömas efter samma regelsystem. En del av dessa tillämpningsproblem hade undvikits om företagets ingångsbalansräkningar fastställdes med användande av samma kriterier när elmarknaden avreglerades.

Före den 1 januari 1996 fanns det inte några särskilda bestämmelser om hur företagen skulle redovisa nätverksamheten. Detta har medfört att investeringar historiskt har hanterats på mycket olika sätt. En del företag, särskilt kommunalt drivna, skrev tidigare av investeringarna direkt utan att lägga upp dem på plan. Sådana företag uppvisar därför i dagsläget ett mycket lågt bokfört värde på sina anläggningstillgångar, förutsatt att de inte i särskild ordning skrivit upp värdet. Andra företag, som lagt upp sina investeringar på plan, har däremot ett betydligt högre bokfört värde på sina anläggningstillgångar. Om tariffernas skälighet bedöms utifrån det bokförda värdet på företagets anläggningstillgångar får därför vissa företag ett mycket lågt kostnadsunderlag i denna del medan andra får ett betydligt högre.

Det som talar för att man skall använda det bokförda värdet på företagets anläggningstillgångar är att det är relativt enkelt att kontrollera denna post. Vidare har kunderna i företag som gjort

direktavskrivningar redan genom de tidigare årliga nätavgifterna betalat investeringarna. Det skulle därför kunna anses skäligt att sådana investeringar inte ingår i kostnadsunderlaget. Mot att använda detta förfarande talar att företag som ger kunderna i stort sett likartade prestationer kan uppvisa en mycket stor skillnad i nättarifferna, en skillnad som kan vara svår att kommunicera med kunderna.

Ytterligare en fråga i sammanhanget är förvärv av nätföretag. Det enda område där lagstiftaren uttalat sig om principer som bör gälla avser just överlåtelse av nätverksamhet. Av förarbetena (prop. 1993/94:162 s. 111) framgår att nätmyndigheten vid överlåtelse av nätverksamhet särskilt bör granska de nya bokförda värdena som åsatts tillgångarna. Nätmyndigheten kan då ha skäl att också granska tidigare bokförda värden. Ett högre bokfört värde på anläggningstillgångarna än tidigare skall inte automatiskt medföra att högre nättariffer för kunderna skall anses skäliga.

Ett annat sätt att beräkna kostnaderna för anläggningarna är att utgå från dagens kostnader för att bygga det befintliga nätet. Denna metod benämns NUAK (Nuanläggningskostnad). Företagen gör då i princip en beräkning av vad deras anläggning är värd utifrån vad det skulle kosta att bygga upp en ny motsvarande anläggning. När kostnaderna för anläggningen (avskrivningarna) sedan tas fram är detta värde utgångspunkten.

Detta beräkningssätt har fördelen att företagen behandlas på samma sätt oavsett hur de tidigare hanterat sina investeringar. Metoden är även i stora drag enkel att tillämpa och den är neutral i förhållande till förvärv av andra företag.

Det finns flera olika definitioner av NUAK och flera olika sätt att tillämpa metoden på. För att använda detta beräkningssätt krävs ytterligare tillämpningsregler. För det första uppkommer alltid svårigheter med att göra en korrekt bedömning av vad det skulle kosta att bygga upp nätet på nytt. NUAK bör också justeras efter åldern på anläggningen och värdet sätts efter detta. Vidare måste bestämmas att endast ledningar som används får ingå i underlaget för NUAK.

Nätföretagen har möjlighet att ta betalt av kunder som ansluter sig till nätet för de kostnader anslutningen medför. Vid en tillämpning av NUAK måste reglerna utformas så att företagen genom nättariffen, förutom kostnader för drift och underhåll, endast får täcka kostnader för förnyelsen av dessa anläggningsdelar.

2.4.3 Begreppet sakligt grundade tariffer

Nättariffer skall enligt 4 kap. 1 § förutom att dom är skäliga vara utformade på sakliga grunder. Att en nättariff skall vara utformad på saklig grund innebär att den skall vara objektiv och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild, till exempel kunder med elvärme eller tidstariff. Kunder inom samma kategori skall däremot ha samma tariff (prop. 1996/97:136 s. 149).

Denna princip innebär bl.a. att en kunds tariff skall avspegla de kostnader som kundens elöverföring ger upphov till, att tariffen inte får vara beroende av vilken leverantör kunden valt och att de villkor som erbjuds skall vara tillgängliga för samtliga kunder inom samma kundgrupp.

Ellagen innehåller dock även andra bestämmelser, som innebär att nätföretagen inte fullt ut kan sätta kostnadsriktiga tariffer. I 4 kap. 3 § ellagen anges att nättariffer för område, utom engångsavgift för anslutning, inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen. Detta innebär att tarifferna måste sättas på ett sådant sätt att det sker en utjämning av kostnaderna inom området.

I 4 kap. 5 § ellagen återfinns motsvarande regel när det gäller tariffer för nätkoncession för linje. En skillnad mellan område och linje föreligger, nämligen att tarifferna för linjer inte får vara avståndsberoende i förhållande till spänningsnivåerna (ex. 120, 70 eller 50 kilovolt) medan tarifferna inom ett område överhuvudtaget inte får vara avståndsberoende.

För nätkoncession för linje gäller dessutom, enligt 4 kap. 8 § ellagen, att kostnaderna enligt närmare angivna grunder skall bedömas samlat. Inom en och samma region skall kostnaderna för att ha samtliga regionledningar anslutna till andra koncessionshavares ledningar bedömas samlat. Vidare skall kostnader för nedtransformeringar bedömas samlat för hela landet inom varje normalt spänningsintervall när lika många nedtransformeringar utförts för att nå spänningsintervallet. Slutligen skall koncessionshavarens övriga kostnader bedömas samlat inom varje normalt spänningsintervall för koncessionshavarens samtliga regionledningar i landet.

I praktiken är skillnaden mellan tarifferingsprinciperna för linje- och områdeskoncessioner inte lika stor som den först kan förefalla. Bestämmelserna om regionnät innebär att det inte skall

spela någon roll var en kund geografiskt är ansluten på linjen, och bestämmelserna om kostnadsriktighet innebär att nätföretagen har olika tariffer inom ett område för högspänningskunder (som inte utnyttjar lågspänningsnätet) och lågspänningskunder.

För stamledningar skall, enligt 4 kap. 9 § ellagen, alla kostnader för koncessionshavarens samtliga ledningar i landet, med undantag för utlandsförbindelser, bedömas samlat. Tarifferna får utformas med hänsyn till var en anslutningspunkt är belägen på ledningsnätet. I de fall regeringen, med stöd av 4 kap. 2 § andra stycket, bestämt att betald anslutningsavgift ger rätt att även använda utlandsförbindelserna till ett eller flera länder skall också de kostnader för utlandsförbindelsen som berörs av föreskriften bedömas samlat med kostnaderna för koncessionshavarens samtliga ledningar i landet. Regeringen har föreskrivit att detta skall gälla utlandsförbindelserna till Norge och Finland, utom Åland. De systemansvariga företagen i Danmark har ansökt om att samma förhållande skall gälla förbindelserna till Danmark.

För småskaliga produktionsanläggningar (anläggningar som kan leverera en effekt av högst 1 500 kilowatt) finns särskilda bestämmelser som innebär avsteg från kostnadsriktigheten. Små elproduktionsanläggningar skall endast betala den del av nätavgiften som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät. Att så är fallet framgår av 4 kap. 10 § ellagen. Denna avvikelse från principen om kostnadsriktighet medför sådana särskilda konsekvenser för vissa nätföretag att vi finner anledning att mera utförligt behandla detta förhållande i avsnitt 2.10.

2.4.4 Begreppet rimlig avkastning

Av 4 kap. 1 § ellagen framgår vidare att företagen har rätt till en rimlig avkastning. Att ett nätföretag skall kunna gå med vinst råder det allmänt inga delade meningar om. Tvärtom är detta ett incitament för företagen att driva verksamheten effektivt.

En fråga är dock om nätföretag under alla omständigheter skall vara garanterade en rimlig avkastning. Enligt förarbetena till ellagen har avsikten inte varit denna (prop 1996/97:136 s 149). Där framgår följande angående vilka kriterier som skall användas vid bedömningen av en nättariffs skälighet. Som den viktigaste faktorn, vilken skall beaktas, anges konsumentintresset. Härmed

avses elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer. Under normala förhållanden kan det ofta bli den enda faktorn som beaktas. Vid mer speciella förhållanden måste dock även andra omständigheter tillåtas inverka på skälighetsbedömningen. Dessa faktorer kan sammanfattas som kravet på en rimlig avkastning i nätverksamheten. Omständigheterna i det enskilda fallet får då avgöra vilken tyngd dessa faktorer skall få vid skälighetsbedömningen. Om exempelvis nätföretagets kostnader är ovanligt stora till följd av nyss gjorda investeringar eller av att man erbjuder större leveranssäkerhet än vanligt bör detta få inverka i höjande riktning på tarifferna. Om kostnaderna däremot beror på en mindre skicklig ledning av företaget bör detta inte få inverka på tariffsättningen.

Av detta uttalande kan slutsatsen dras att man i vart fall menar att en förutsättning för att nätföretag skall ha rätt till en rimlig avkastning är att verksamheten drivs på ett godtagbart sätt. Bedömningsgrunden för vad som skall anses vara ett godtagbart sätt är dock alls inte självklar. När det gäller hur företaget skall skötas för att ha rätt till en rimlig avkastning, kan det exempelvis frågas om det krävs att företaget drivs effektivt eller om det räcker med att det inte drivs oskickligt.

I sammanhanget återkommer frågan om på vilket underlag bedömningen av om avkastningen är rimlig eller inte skall göras. Skall bedömningen göras med hänsyn taget till vilket bokfört värde företaget har på sina anläggningstillgångar eller skall NUAK ligga till grund för bedömningen? Om det bokförda värdet skall ligga till grund för bedömningen uppkommer vidare frågan om hur kostnaderna bör bedömas i de fall där ägaren skriver upp värdet av anläggningstillgångarna och i de fall där verksamheten blir föremål för överlåtelse.

Vi redovisar våra överväganden i dessa delar under avsnitt 2.12.1.

2.5 Erfarenheter från nätmyndighetens tillsyn

2.5.1 Tillsynsuppgifter och resurser

Nätmyndigheten har nu i snart fem år haft ansvaret för att se till att företagen följer bestämmelserna i ellagen (utom de bestämmelser som avser elsäkerhet och driftsäkerhet). Till att börja med utövade nätmyndigheten tillsyn över både nätföretagen och de

elhandelsföretag som levererade el med stöd av leveranskoncession. Den 1 november 1999 avskaffades bestämmelserna om leveranskoncession och i samband därmed upphörde också nätmyndighetens prövning av elpriser. Även nätmyndighetens prövning av övriga bestämmelser som avsåg elleverantörers skyldigheter upphörde detta datum.

Nätmyndighetens prövning har således nu renodlats till att endast omfatta bestämmelser som avser nätföretag. En inte oväsentlig del av myndighetens resurser lades tidigare ned på övervakning av elhandelsföretag som innehade leveranskoncession. Genom att denna tillsyn upphört har resurser frigjorts vid myndigheten för tillsynen av nätföretag.

I Sverige finns för närvarande drygt 200 nätföretag. Företagen beslutar själva om nivån på och utformningen av sina tariffer. Nätmyndigheten har möjlighet att i efterhand förelägga ett företag att sänka sina tariffer, om myndigheten kan visa att avgiftsnivån är oskälig. En särskild prövning måste i sådana fall göras för varje enskilt företag.

Nätmyndigheten prövar också nätföretagens ansökningar om koncessioner för områden respektive linjer och övriga frågor som rör nätföretagens koncessioner.

Nätmyndigheten bereder vidare ansökningar om koncessioner enligt naturgaslagen (2000:599) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen). Nätmyndigheten är även sedan den 1 augusti 2000 tillsynsmyndighet över såväl naturgaslagen som rörledningslagen.

Nätmyndigheten bedriver också ett normgivningsarbete. I detta arbete utfärdar myndigheten föreskrifter och allmänna råd. Fram till den 1 september 2000 har myndigheten givit ut tolv föreskrifter och allmänna råd. Nätmyndigheten har hittills årligen erhållit minst ett större uppdrag att redovisa till regeringen. Slutligen har nätmyndigheten ett generellt ansvar för rådgivning och information till främst nätföretagen och elkunderna.

För denna verksamhet har nätmyndigheten resurser som från och med den 1 augusti 2000 motsvarar 33 årsarbetskrafter. Myndigheten har vidare tillgång till vissa övriga resurser inom Energimyndigheten.

2.5.2 Tillsynsärendenas omfattning

Efter avregleringen av elmarknaden fick nätmyndigheten motta ett mycket stort antal anmälningar avseende såväl nät- som elhandelsföretag. Under år 1996 öppnade nätmyndigheten på eget initiativ ca 150 tillsynsärenden. Samtidigt inkom ca 1 300 ärenden som lades upp som enskilda prövningsärenden.

Prisregleringsnämnden för elektrisk ström, som före inrättandet av nätmyndigheten hade ansvaret för prisregleringsfrågor, hade som regel endast ett drygt tiotal ärenden per år att handlägga. Det stora flertalet av anmälningarna gällde anslutningsavgifter eller andra engångsavgifter. Prisreglering kunde endast ske efter framställan från en abonnent eller den som ville bli abonnent. Nämnden kunde inte ta upp ärenden på eget initiativ.

Att antalet anmälningar skulle öka så dramatiskt i samband med avregleringen var oväntat. Vid nätmyndigheten rådde också under ett inledningsskede osäkerhet om hur den stora mängden inkomna anmälningar skulle hanteras. Till en början lades därför ett stort antal ärenden upp som prövningsärenden, vilket innebar att myndigheten hade att i sak pröva i stort sett varje skrivelse som kom in.

Enligt bestämmelserna i ellagen skall nätmyndigheten alltid pröva vissa särskilt angivna tvister (se avsnitt 5.1). Att anmälningar som rörde dessa frågor togs upp och handlades som enskilda ärenden i ett prövningsförfarande var därför helt riktigt.

Emellertid behandlade nätmyndigheten också varje inkommen anmälan, som rätteligen avsåg frågor som låg under myndighetens generella tillsynsansvar, som enskilda ärenden. Detta ledde snart till en snabbt växande och alltmera ohanterlig samling ärenden hos myndigheten. För att klargöra att nätmyndigheten i dessa frågor endast har ett generellt tillsynsansvar, och inte är tvungen att ta upp varje anmälan från enskilda till prövning i sak, preciserades tillsynsbestämmelserna med verkan från den 1 januari 1998 (jfr prop. 1996/97:136 s. 103 f).

Av det stora antalet tillsynsärenden som öppnades i ett tidigt skede har dock värdefulla erfarenheter vunnits. Till att börja med kan konstateras att en tillsyn, som utgår från företagets kostnader, innebär ett omfattande arbete som kräver stora resurser i varje enskilt ärende. Detta förhållande gäller i ännu högre grad i ett inledningsskede innan ramlagstiftningen har förtydligats med hjälp av rättspraxis.

År 1998 avslutade nätmyndigheten ett stort antal ärenden, som initierades främst under 1996, utan att vidta några närmare åtgärder. De ärenden som avslutades gällde frågor som låg under myndighetens generella tillsynsansvar. Ärendena var, trots att de i många fall beretts sedan 1996, ännu inte färdiga för avgörande under senare delen av 1998. Myndigheten bedömde mot denna bakgrund att det inte längre var meningsfullt att fortsätta att utreda förhållanden som låg drygt två år tillbaka i tiden.

För att avsluta tillsynen med ett beslut om föreläggande att sänka nättarifferna hade nätmyndigheten i många av dessa ärenden haft att klarlägga de i vissa fall omfattande problemställningar som tidigare berörts.

Av det sagda följer att det var ett problem att myndigheten spred sina resurser på ett stort antal ärenden. Det hade varit önskvärt att myndigheten istället hade prioriterat resurserna till ett färre antal ärenden och sett till att få ramlagstiftningen förtydligad med hjälp av dessa. Nätmyndigheten borde vidare ha haft en klar strategi redan när tillsynen inleddes. Detta kan, av naturliga skäl, inte ha varit fallet i den mängd av ärenden som låg under nätmyndighetens generella tillsynsansvar och som öppnades främst under år 1996 men även under år 1997.

Vidare kan konstateras att nätmyndigheten har ett ständigt, och sannolikt ointagligt, informationsunderläge gentemot nätföretagen såvitt avser de ekonomiska redogörelserna. Det senare problemet beskrivs ytterligare i nästa avsnitt.

2.5.3 Granskning av nätföretagens ekonomiska redogörelser

Ett företag som bedriver nätverksamhet skall, enligt bestämmelsen i 2 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet, särskilt för nätverksamheten upprätta årsrapport för varje räkenskapsår. Årsrapporten skall lämnas in till nätmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång, se 16 § i ovan nämnda förordning.

Syftet med årsrapporten är att redovisningsmässigt separera nätverksamheten och övrig verksamhet som bedrivs i samma juridiska person. De flesta företag som bedriver nätverksamhet har också någon form av annan verksamhet. Vidare ingår det stora flertalet av nätföretagen i en koncern. Hur nätföretagen fördelar sina gemensamma resurser med den övriga verksamheten och hur de

interna transaktionerna inom en koncern genomförs är därför av stor vikt vid bedömningen av nätföretagens intäkter och kostnader.

Av Öhrlings PricewaterhouseCoopers rapport (bilaga 3) till utredningen framgår att det generellt sett är mycket svårt för nätmyndigheten att upptäcka felaktiga fördelningar mellan gemensamma kostnader och intäkter, gemensam finansiering, likviditet och kassaflöde, i nätföretag som bedriver omfattande övrig verksamhet. Av rapporten framgår vidare att samma svårigheter finns för nätmyndigheten att inom en koncern upptäcka felaktiga prissättningar för gemensamma resurser, felaktig prissättning på in- eller utlåning, felaktigt utflöde av vinstmedel genom utdelning eller koncernbidrag.

Enligt vår bedömning föreligger dessutom samma svårigheter för nätmyndigheten att rent allmänt upptäcka felaktigheter beträffande kostnader och transaktioner inom företagen. I anledning av detta måste det ifrågasättas om det kan anses vara tillräckligt effektivt att regleringen av nätföretagen skall utgå från de redovisade kostnaderna i verksamheten.

2.6 Nätmyndighetens förelägganden om skäligheten i höjningar av nättariffer för år 1999

I början av 1999 fick nätmyndigheten indikationer på att nätavgifterna höjts inom ett ganska stort antal nätkoncessioner för områden. Till följd av detta öppnade myndigheten tillsyn i ca 90 ärenden för att utreda om företagen höjt nätavgifterna. Utredningen visade att avgifterna hade höjts i ca 45 områden, medan det i övriga områden skett en omfördelning av avgifterna mellan olika kundkategorier.

I slutet av september 1999 förelade nätmyndigheten i stort sett samtliga de företag som hade höjt nätavgifterna år 1999 att åter sänka avgifterna till 1998 års nivå. Nätmyndighetens huvudsakliga motivering i besluten var följande. Trots att kostnaderna att driva lokalnät minskat för branschen som helhet hade nätföretagen, efter justeringar för volymförändringar, höjt sina avgiftsnivåer gentemot kundkollektivet sedan 1998. Enligt det av SCB framtagna faktorprisindex var kostnadsminskningen 3,0 procent mellan september 1997 och september 1998. Till detta kommer ett över alla företag i samtliga branscher ständigt vilande

rationaliseringskrav. Eftersom det inte förekommer någon konkurrens i nätverksamhet som naturligt driver fram ett rationaliseringskrav, har nätmyndigheten i allmänna råd om nätavgifter (NUTFS 1997:1), fastställt ett rationaliseringskrav för lokalnät med 2,0 procent för vart och ett av åren 1998, 1999 och 2000.

I stort sett samtliga företag som fick ett beslut om föreläggande att sänka nättarifferna överklagade detta till länsrätten. Företagen har i sina överklaganden i huvudsak anfört att nätmyndigheten endast prövat skäligheten av höjningarna av avgifterna och inte prövat skäligheten av företagets avgiftsnivå som sådan samt att detta förfarande står i strid med bestämmelserna i ellagen. Vidare har anförts att det faktorprisindex som tagits fram har sådana brister att det inte kan ligga till grund för en prövning.

I dom den 16 december 1999⁶ avslog Länsrätten i Södermanlands län ett företags överklagande. Länsrättens dom har överklagats.

Samma länsrätt har vidare den 25 september 2000⁷ avgjort ytterligare tre av de överklagade besluten. I samtliga tre mål fann länsrätten att det för tiden efter 1996 är möjligt att pröva skäligheten av varje höjning av nättarifferna. Motiveringen till detta var att länsrätten hade att utgå ifrån att den nivå som bolaget valde att sätta sina nättariffer till vid avregleringen 1996 gav bolaget kostnadstäckning och utrymme för skälig vinst. Vidare fann länsrätten att förhållandena var sådana att nätmyndigheten haft fog att förelägga bolagen att sänka sina tariffer. Besluten är överklagade.

2.7 Utveckling av metodiken för uppföljning och tillsyn m.m.

Sedan 1998 har nätmyndigheten arbetat med att ta fram en generell modell för att kunna bedöma nätföretagens tariffer. Utvecklingen av modellen, som har arbetsnamnet Nätnyttomodellen, pågår fortfarande. Modellen är tänkt att utgöra ett hjälpmedel för nätmyndigheten att reglera nättarifferna på ett objektivt och transparent sätt. Den skall även kunna skapa incitament för företagen att bedriva sin nätverksamhet så effektivt

⁶ Mål nr 2345-1999.

⁷ Mål nr 2320-1999, 2486-1999 och 2497-1999.

som möjligt. Modellen skall också kunna användas av nätföretagen i deras interna arbete.

Modellen innebär enkelt uttryckt att ett stort antal viktiga kostnadsparametrar i nätföretagens verksamhet ställs samman. I stället för en modell skulle ett stort antal nyckeltal kunna samlas in och ligga till grund för bedömningar av nätföretagens kostnader och intäktsbehov. Genom att utveckla en modell ges möjligheter att göra mer objektiva jämförelser av företagens verksamheter. Sådana bedömningar skulle vara svåra eller nästan omöjliga att göra utifrån endast individuella data från nätföretagen.

Nätnyttomodellen är utformad för att ge nätmyndigheten möjlighet att objektivt kunna mäta nätföretagens prestationer gentemot sina kunder. Modellen bygger inte på de faktiska, fysiska och ekonomiska resurser företaget äger eller använder. Begreppet prestation definieras genom att ett fiktivt nät konstrueras för nätföretaget. Genom det fiktiva nätet beräknas de resurser som är nödvändiga för att överföra el. De resurser nätföretaget behöver för att överföra el till var och en av sina kunder (inklusive en leveranskvalitetsaspekt) simuleras i modellen med hjälp av ett antal indata. Prestationerna (nätnyttan eller överföringen av viss energi/-effekt till kunden) sätts sedan i relation till kostnaderna för att bedöma nätföretagens intäktsbehov.

Arbetet med modellen har utförts av en projektgrupp, som till sin hjälp haft en referensgrupp bestående av företrädare för nätföretag, kunder och finansiärer. Referensgruppen har lämnat synpunkter på modellarbetet. En arbetsgrupp har även bildats med representanter från nätföretagen. Denna grupp hjälper projektgruppen att ta fram kostnadsunderlag, så att modellen med tillfredsställande precision skall kunna simulera verkliga förutsättningar. För en utförligare beskrivning av modellen, se bilaga 2.

Förutom arbetet med nätnyttomodellen har nätmyndigheten även drivit ett utvecklingsprojekt där nätoperatörernas effektivitet mäts genom jämförelsetal och nyckeltal med hjälp av en s.k. DEA-metod (Data Envelopment Analysis). Den grupp som arbetat med projektet lämnade i september 2000 en slutrapport till nätmyndigheten.

Våra slutsatser av erfarenheterna från nätmyndighetens tillsyn och metodutveckling redovisas i avsnitt 2.12.1.

2.8 Erfarenheter från domstolsprövningen

Nätmyndighetens beslut att förelägga ett företag att sänka sina nättariffer kan av företagen överklagas till länsrätten och därefter till kammarrätten och slutligen till Regeringsrätten.

Myndighetens beslut gäller inte förrän det har vunnit laga kraft. Detta innebär att ett företag som fått ett föreläggande att sänka sina avgifter inte behöver följa beslutet om det överklagas till länsrätten och fram till dess att det finns ett slutligt förvaltningsdomstolsavgörande i frågan.

I många fall tar det lång tid innan en viss fråga slutligt avgjorts. Det kan i en del fall antas bero på en osäkerhet i domstolarna om förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet. Trots att ellagen nu varit i kraft närmare fem år har ingen praxis kunnat utvecklas. Att inte lagens bestämmelser kunnat fyllas ut genom tolkningar i rättstillämpningen är ett stort problem, inte minst för nätföretagen.

Våra förslag i denna del redovisas i avsnitt 2.12.2.

2.9 Nättariffer för område respektive linje

I ellagen finns vissa motsättningar mellan tariffsättningen på lokal- och regionnät (nätkoncession för område respektive linje). Inom ett lokalnät måste tarifferna vara utformade på samma grunder för samma kundkategorier oavsett var kunderna geografiskt befinner sig inom området. När det gäller tarifferna för regionnät skall dessa utformas på ett sådant sätt att kunder på samma spänningsnivå skall ha samma tariffer. Däremot är det tillåtet att variera tarifferna beroende på vilken spänningsnivå kunden är ansluten till. Sammantaget leder detta till att det överlag skulle vara förmånligare för större kunder att ansluta sig till ett regionnät än ett lokalnät.

Till följd av att lagstiftningen för tariffsättning på lokalnäts- respektive regionnätetsnivå har utformats på olika sätt skulle det kunna vara lönsamt för enskilda kunder att göra en så kallad tariffinvestering. Med detta menas att det är lönsamt för vissa kunder att bygga ett eget nytt nät och ansluta sig till regionnätet i stället för att behålla befintlig anslutning till lokalnätet. En sådan investering tillför inte något samhällsekonomiskt mervärde, tvärtom, men skulle minska kostnaderna för enskilda kunder. Däremot

skulle kostnaderna för de kunder som är fortsatt anslutna till lokalnätet på sikt komma att öka.

De flesta regionnätssinnehavare tar betalt per uttagspunkt. Att så är fallet innebär att en kund (oftast en områdeskoncessionär) som har flera uttagspunkter måste betala en betydligt högre sammanlagd avgift än en kund som endast har en uttagspunkt, även om de har ett lika stort totalt effektuttag. Även detta förhållande skulle kunna motivera tariffinvesteringar i lokalnäten. För att minska antalet uttagspunkter kan man bygga ut sitt distributionsnät, för att på så sätt reducera antalet uttagspunkter och därmed även kostnaderna. Inte heller dessa utbyggnader tillför något samhälls-ekonomiskt mervärde, men minskar kostnaderna för enskilda kunder till nackdel för systemet som helhet.

När det gäller frågan om kunder som vill ansluta sig till ett regionnät i stället för till lokalnätet får enligt lagstiftningen nätkoncession meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt (2 kap. 6 §). Bestämmelsen syftar till att hindra att samhälls-ekonomiskt onödiga anläggningar byggs, t.ex. att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns. Nätmyndigheten har också i beslut nekat sådana utbyggnader. Mot denna bakgrund torde således inte samhälls-ekonomiskt olönsamma utbyggnader av ledningar på högre spänningsnivåer ske. Däremot kan det för nätföretagen och myndigheten vara besvärligt att förklara situationer av detta slag, som är följden av de asymmetriska bestämmelserna om tariffsättning på lokal- och regionnätssnivåerna.

I det fall en områdeskoncessionär vill reducera antalet uttagspunkter, genom att bygga ut det egna ledningsnätet, låter sig detta göras inom ramen för befintlig lagstiftning. Detta gäller i vart fall så länge områdeskoncessionären håller sig inom den högsta spänning som bestämts i hans områdeskoncession. Våra synpunkter på behov av översyn av dessa regler redovisas i avsnitt 2.12.3

2.10 Särskilt om tariffer för småskaliga produktionsanläggningar

En innehavare av en småskalig elproduktionsanläggning skall endast betala den del av nätavgiften som motsvarar den årliga kost-

naden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät, vilket framgår av 4 kap. 10 § ellagen.

Denna bestämmelse infördes i samband med att det nya elmarknadssystemet började gälla år 1996. Den tillkom på förslag från Energikommissionen, som motiverade avsteget från kostnadsriktigheten med att den småskaliga miljövänliga elproduktionen bör få ekonomiska villkor som stimulerar en fortsatt utbyggnad, och att utformningen av nättariffen för inmatningspunkter på lokalnäten kommer att få en avgörande betydelse för sådana produktionsanläggningars lönsamhet. Nättariffen för dessa producenter borde därför särskilt regleras i lag (SOU 1995:14 s. 82 f).

Bestämmelsen har med tiden lett till att nätföretag, som inom sitt koncessionsområde har särskilt gynnsamma förhållanden för småskalig kraftproduktion, har fått vidkännas betydande kostnadsökningar. Detta gäller särskilt områden med bra vindlägen för vindkraftverk. Kostnadsökningar föranledda av den småskaliga elproduktionen belastar det aktuella nätföretaget, som i sin tur har att fördela dessa på sina övriga kunder i området.

Som exempel kan nämnas att den 1 september 2000 fanns på Gotland 139 anslutna vindkraftverk i drift. Deras sammanlagda effekt är 66 MW och medelårsproduktionen beräknas till ca 125 GWh, vilket motsvarar ca 20 procent av elanvändningen i Gotlands lokalnät. Nätföretaget har dessutom bindande offerter till entreprenörer motsvarande ytterligare 60 MW, vilket kommer att innebära ungefär en fördubbling av elproduktionen från vindkraft. Det finns därutöver skriftliga förfrågningar motsvarande ytterligare 250 MW, vilket dock inte kan realiseras med nuvarande överföringsförbindelse mellan Gotland och fastlandet.

Den kostnad som lokalnätskunderna på Gotland idag betalar som stöd till den småskaliga elproduktionen beräknas av nätföretaget utgöra ett påslag om 10–20 procent på nättariffen. Med den aviserade fördubblingen av elproduktionen från vindkraft kommer påslaget att fördubblas.

Vindkraftverken blir också allt större. Det finns aggregat med effekter över 1,5 MW och utvecklingsarbetet pekar mot ännu större effekter. Det är ekonomiskt rationellt att placera aggregaten i grupper, s.k. vindkraftsparker. Enligt ellagens definition är en sådan grupp att betrakta som en anläggning (jfr 1 kap. 2 § ellagen). I samband med ellagens omarbetning infördes dock ett andra stycke i 4 kap. 10 § innebärande att flera små produktionsanläggningar, som är belägna i närheten av varandra och gemensamt

matar in el på ledningsnätet, skall betraktas som separata anläggningar vid tillämpningen av denna paragraf. Detta innebär att även större vindkraftsparker erhåller den avgiftbefrielse som från början var avsedd att främja mindre anläggningar.

Till detta kommer att nätmyndigheten i ett antal beslut, som rör avgifter för anslutning av småskaliga produktionsanläggningar, har bedömt att nätföretagen endast har rätt att ta ut sådana kostnader för anslutningen som är direkt hänförliga till den begärda anslutningen. I de fall anslutningen medför kostnader, t.ex. för förstärkning av nätet för att kunna ta emot den producerade elen, som till någon del kan vara till nytta för någon annan kund inom området får dessa kostnader inte hänföras till den begärda anslutningen. Kostnaden måste även i detta fall slås ut på övriga kunder inom området. Nätmyndighetens beslut i denna del är för närvarande föremål för prövning i domstol.

Regelverkets utformning, och de berörda anläggningarnas tilltagande omfattning och storlek, innebär dock att frågan på sikt inte kommer att begränsas till lokalnättnivå. Utredningen har erfarit att Svenska kraftnät under det senaste året har haft flera förfrågningar om anslutning av småskaliga anläggningar till stamnätet, bl.a. i Jämtland. Någon begäran om anslutning har dock ännu inte skett. I vissa fall har det rört sig om större projekt som skulle förutsätta en utbyggnad av stamnätet. Med nuvarande bestämmelser skulle Svenska kraftnät tvingas att tillämpa en reducerad stamnätstariff för en innehavare av småskalig kraftproduktion, även om anläggningen för med sig ökade kostnader för nätverksamheten. Detta var knappast avsikten när bestämmelsen infördes, då det förutsattes att elproduktionsanläggningarna skulle anslutas till lokalnät.

Utöver bestämmelsen om befrielse från huvuddelen av nätavgiften har småskaliga produktionsanläggningar, i likhet med andra elproduktionsanläggningar, rätt till ersättning från nätkoncessionshavaren motsvarande värdet för dels den minskning av energiförluster som inmatningen av el från anläggningen medför, dels den reduktion av koncessionshavarens avgifter för att vara ansluten till annans ledningsnät som leveranserna från anläggningen möjliggör.

Vindkraften stöds ekonomiskt på flera vägar, varav befrielsen från huvuddelen av nätavgifterna är en. Antalet vindkraftverk växer och kan med gällande villkor förutsättas fortsätta att öka.

Detta innebär också fortsatt stigande nättariffer för de elkunder som är anslutna i områden med goda förutsättningar för vindkraft.

I avsnitt 2.12.4. redovisar vi våra överväganden i denna fråga.

2.11 Förhållandet i andra nordiska länder

I Norge och Danmark tillämpas ex ante-regleringar av nätföretag, dvs. reglering på förhand utifrån förväntade data, medan Finland, liksom Sverige, har en ex post-reglering, dvs. reglering i efterhand baserat på verkliga utfall. I Norge och Danmark fastställer regleringsmyndigheterna således i förväg hur stora intäkter varje nätföretag tillåts att ta in från sina kunder. I Finland sätter företagen däremot själva sina priser med möjlighet för regleringsmyndigheten att i efterhand pröva prissättningen.

2.11.1 Finland

Avregleringen av den finska elmarknaden inleddes den 1 juni 1995 när en ny elmarknadslag trädde i kraft. Den nya lagen innebar att elöverföringsnäten öppnades gradvis och att överföringen skulle ske på lika villkor för alla kunder. Hinder för konkurrens inom produktion och försäljning av el togs bort samtidigt som monopol-delen, dvs. nätverksamheten, regleras och övervakas. Något krav på att nätverksamhet skall bedrivas i en egen juridisk person infördes inte, men nätverksamheten skall ekonomiskt särredovisas från företagets övriga affärsverksamhet.

Enligt den finska elmarknadslagen skall prissättningen av nättjänsterna vara skälig. Vidare skall priserna på nättjänsterna och grunderna för hur de fastställs vara objektiva och icke-diskriminerande för alla nätanvändare. Med skälighet avses att intäkterna från nätverksamheten får täcka skäliga kostnader för upprätthållandet, driften och byggandet av nätet samt ge skälig avkastning på placerat kapital.

De finska nätföretagen sätter själva sina priser och den finska regleringsmyndigheten – Energimarknadsverket – kan, liksom i Sverige, först i efterhand pröva prissättningen.

Energimarknadsverket har vid denna prövning bedömt prissättningens skälighet genom att granska å ena sidan enskilda kostnadsposter och å andra sidan avkastningen på placerat kapital. Av de enskilda kostnadsposterna granskas drifts- och underhålls-

kostnader, inköp av el som ersätter nätförluster samt avskrivningar. Granskningen av drifts- och underhållskostnader sker genom att kostnaderna ställs i relation till den överförda elmängden. Dessutom granskas företagens personalantal i relation till antalet kunder.

Effektiviteten i drifts- och underhållskostnaderna samt i inköpen av nätförluster avser nätinnehavarens skyldighet att ordna drift och underhåll samt inköp av nätförluster så förmånligt som möjligt. Vid granskningen av dessa kostnadsposter jämförs de enskilda företagens kostnader med uppgifter om det riksomfattade medelvärdet.

Som ett skäligt avskrivningsbelopp har ansetts det rörliga medelvärdet av nätinvesteringarna under granskningsåret och de två föregående åren, korrigerat med partiprisindex.

Skäligheten i placerat kapital bedöms så att det justerade resultatet av nätaffärsverksamheten har fått vara högst så stort som det kapital som har placerats i nätaffärsverksamheten multiplicerat med den tillåtna avkastningsprocenten. Den högsta tillåtna avkastningsprocenten har fastställts enligt en modell för den viktade medelkostnaden för kapitalet (WACC-modellen, Weighted Average Cost of Capital). Med stöd av denna modell har man fastställt att skälig avkastning på eget kapital skall vara den årliga genomsnittliga avkastningen på statens serieobligation på fem år ökad med 1,5 procent risktillägg. Skälig kostnad för främmande kapital har ansetts vara den rådande genomsnittliga räntenivån på företagslån.

Energimarknadsverket fattade utifrån de ovan angivna riktlinjerna ett prejudikat om skäligheten i överföringspriset på el, Megavoima Oy, under våren 1998. Högsta Förvaltningsdomstolen har den 22 september 2000 fastställt beslutet.⁸

2.11.2 Norge

Avregleringen av den norska elmarknaden inleddes den 1 januari 1991. Elnäten blev tillgängliga för samtliga aktörer. Nätverksamheten separerades från annan verksamhet genom krav på särredovisning och separata nättariffer.

Under perioden 1991–1996 hade Norge en renodlad avkastningsreglering. Mättet på avkastningen relaterades till totalt

⁸ Mål nr 634/1/99 och 802/1/99.

kapital. Varken storleken på kapital eller storleken på rörelseintäkterna och rörelsekostnaderna reglerades. Denna modell gav incitament för företagen till överinvestering i nätverksamheten. Regleringen gav vidare inte några motiv till kostnadseffektivitet i nätverksamheten. Dessa förhållanden medförde att man införde en ny regleringsmodell från och med den 1 januari 1997, reglering genom intäktsramar.

Regleringsmodellen innebär att den norska regleringsmyndigheten, Norges Vassdrags- och energidirektorat (NVE), fastställer ramar för hur stora intäkter varje nätföretag tillåts ta in från denna verksamhet. Företagen kan inte längre justera nättarifferna för att på så sätt möta kostnadsökningar, utan tvingas i stället att effektivisera sin verksamhet. NVE fastställer också hur stort överskott som tillåts i verksamheten. För att säkerställa att leveranskvaliteten upprätthålls har NVE även fastställt en nedre gräns för avkastningen.

Övergången från avkastningsreglering till reglering genom intäktsramar innebär inga stora förändringar för de företag som bedriver nätverksamhet, eftersom den avkastning som tillåts inom intäktsramen är densamma eller t.o.m. något högre än vid avkastningsregleringen. De effektivitetskrav som ställs med den nya modellen kan dock komma att skapa förändringar hos de enskilda företagen.

Intäktsramarna fastställs på så sätt att den totalt tillåtna intäkten (I_t) består av den tillåtna intäkten i det egna nätet (I_e) och kostnader för överföring på externa nät ($K_ö$);

$$I_t = I_e + K_ö$$

Den tillåtna intäkten i det egna nätet skall täcka drifts och underhållskostnader, kostnader för nätförluster samt kostnader för kapital i form av avskrivningar och avkastning.

Den tillåtna intäkten uppdateras årligen. Vid denna uppdatering tas hänsyn till förväntad inflation kommande år och förväntad förändring i levererad energi. Vidare fastställs såväl ett generellt som ett individuellt effektiviseringskrav.

Efter varje femårsperiod sker en fullständig revision av den fastställda tillåtna intäkten. Det generella effektivitetskravet var 2 procent för 1997 och 1,5 procent för åren 1998–2000. Det individuella effektivitetskravet fastställs utifrån mätt effektivitet. Under 1998 – 2000 ligger detta krav i spannet 0 – 3 procent.

Företagens effektivitet mäts genom att ett antal insatsfaktorer (t.ex. antal anställda, nätförluster, tjänster, varor och kapital) ställs i relation till produkterna (t.ex. antal abonnenter, levererad energi och ledningslängd. Genom att i samtliga företag ställa insatsfaktorerna i relation till produkterna kan effektiviseringspotentialen för varje enskilt företag beräknas med hjälp av den s.k. DEA- metoden. Effektiviseringspotentialen visar hur mycket ett enskilt företag måste förbättra sig för att bli lika effektivt som det bästa företaget. Efter detta mått fastställs sedan de enskilda företagens individuella effektivitetskrav.

2.11.3 Danmark

Den 30 december 1999 trädde den nya elloven (lov 375) i kraft, varigenom den danska elmarknaden gradvis öppnas för slutkunderna.

Den 1 januari 2003 skall alla slutkunder ha fullt tillträde till marknaden.

Samtidigt infördes en ny reglering av företagen på elmarknaden. Företagen delas upp i produktions- och handelsföretag, nätföretag samt försörjningspliktiga och systemansvariga företag. Regleringen skall säkerställa att det sker en åtskillnad mellan monopolsidan och den konkurrensutsatta sidan. Nätföretag får inte bedriva någon annan verksamhet och inte heller ställa garantier till andra företag. Lokala nätföretag äger till stor del produktions- och handelsföretagen, företag som har försörjningsplikt samt det överliggande nätet, inklusive systemansvariga företag.

I nätföretagen skall valda representanter för förbrukarna ha ett bestämmande inflytande.

För nätföretagen har fastställts ingångsbalansräkningar efter enhetliga riktlinjer. I balansräkningen skiljs mellan fritt och bundet kapital. Ägarna kan förfoga över det fria kapitalet men inte det bundna kapitalet.

Regleringen av nätföretagen sker genom intäktsramar efter norsk modell. Det har etablerats en tillsynsmyndighet, Energitillsynen, som utövar tillsynen. Energitillsynen har ett kansli med anknytning till Energistyrelsen och Konkurrencestyrelsen. Energistyrelsen har i huvudsak ansvar för de tekniska frågorna och Konkurrencestyrelsen för de ekonomiska frågorna.

Energitillsynen fastställer intäktsramarna för nätföretagen. Nätföretagen har vidare ålagts ett generellt effektiviseringskrav på tre procent. Härutöver fastställs ett individuellt rationaliseringskrav för företagen efter en DEA analys. Inom fyra år skall sedan samtliga företag ha nått en viss fastställd effektivitetsgräns, som i vissa fall innebär att företag måste halvera sina avgifter. Endast i de företag som uppvisar ett överskott efter såväl det generella som det individuella rationaliseringskravet är det tillåtet för ägarna att disponera överskottet.

Företag som bedriver produktion av eller handel med el drivs som kommersiella företag. För att säkra en effektiv konkurrens skall en vertikal integration motverkas. Företag som bedriver produktion av eller handel med el får därför inte äga mer än 15 procent av ett nätföretag, försörjningspliktigt företag eller systemansvarigt företag.

Ett försörjningspliktigt företag skall tillförsäkra elleverans till samtliga förbrukare i försörjningsområdet. Ägarna till ett försörjningspliktigt företag har rätt till en vinst som är föremål för prisreglering.

De systemansvariga företagen skall se till att den överordnade systemdriften upprätthåller en säker och effektiv försörjning. Företagen skall vara neutrala och ägas av nätföretagen. I styrelsen skall ingå två offentliga representanter.

De systemansvariga företagen skall utveckla och säkerställa en väl fungerande marknad med lika tillgång för alla marknadsaktörer på objektiva och icke diskriminerande villkor.

2.12 Överväganden

2.12.1 Förslag på ny definition av begreppet skäliga nättariffer

Förslag: Prövning av skäligheten i nättariffer skall ske genom en jämförelse av nätkoncessionshavarens samlade intäkter i förhållande till hans prestation.

Vid bedömning av hans prestation skall hänsyn tas dels till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten.

Med objektiva förutsättningar avses sådana omständigheter för nätverksamheten som koncessionshavaren inte kan påverka och som bestämmer behovet av främst ledningar, ställverk, transformatorstationer, mätning, beräkning och rapportering. Exempel på sådana objektiva förutsättningar är 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.

Med nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten avses främst den generella leveranskvaliteten.

Utöver kostnader i nätverksamheten får intäkterna även täcka en rimlig avkastning. Storleken av denna avkastning skall påverkas av nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten.

Nättariffer skall liksom i nuvarande lag vara utformade på sakliga grunder.

För att den nya inriktningen av tillsynen skall bli effektiv ges regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten rätt att meddela närmare föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för skälighetsbedömningen av nättarifferna.

En väl fungerande reglering av nätföretagen är av stor vikt för såväl samhället som för nätföretagen och dess kunder. Det finns ett befogat samhällsekonomiskt intresse av att företagen bedriver nätverksamheten effektivt och rationellt samt att de inte kan tillgodogöra sig oskäliga monopolvinster. Nätföretagen har behov av tydliga spelregler och vetskap om vad de har att rätta sig efter på sikt för att kunna driva verksamheten rationellt och effektivt. En

effektiv reglering gynnar därför såväl samhället, nätföretagen, kunderna och de som har för avsikt att investera i nätföretag.

Det kan därför inte anses tillfredsställande att man ännu inte kommit längre med att förtydliga ellagens bestämmelser om nättariffer. En avgörande orsak till detta är enligt vår uppfattning att den inriktning tillsynsverksamheten inledningsvis hade är mycket resurskrävande. Verksamheten har också tenderat att riktas mot såväl väsentliga som mindre betydande frågor. Det är mot denna bakgrund viktigt att söka fastlägga ändamålsenliga bestämmelser för reglering av nätverksamheten.

Ett första led i denna översyn är att ta ställning till om den svenska regleringen, där nätföretagen själva bestämmer sina priser och övriga villkor med möjlighet till prövning i efterhand, är ändamålsenlig. Möjliga alternativ till den nuvarande regleringen är en avkastningsreglering, en pristaksreglering eller en kombination av dessa båda regleringar.

Samtliga regleringsmodeller innehåller såväl för- som nackdelar.

För att vi skall behålla nuvarande reglering talar att denna är djupt förankrad och allmänt accepterad i det svenska samhället. Regleringen ger också företagen stor frihet att efter sina egna individuella förutsättningar bestämma hur de skall bedriva verksamheten, vilket på sikt även borde gynna kunderna.

Mot att behålla regleringen talar att varken företagen eller elanvändarna i förväg kan veta om nättarifferna bedöms som skäligen eller ej. Regleringen kan därför kritiseras för att inte ge tillräckligt tydliga spelregler. Vidare kräver en tillsyn av företagen stora insatser om kostnaderna skall granskas i detalj. Regleringen kräver också initialt stora resurser från såväl tillsynsmyndigheten, nätföretagen och förvaltningsdomstolarna innan lagstiftningen blivit tillräckligt klarlagd.

En avkastningsreglering innehåller enligt vår bedömning främst teoretiska fördelar, och den har i praktiken visat sig vara svår att tillämpa med tillfredsställande resultat. Vi bedömer därför att en avkastningsreglering inte är ett alternativ till den nuvarande regleringen.

Det finns mycket som talar för att en pristaksreglering på många sätt är effektiv. En pristaksreglering innehåller emellertid vissa nackdelar som inte kan ignoreras. För att få en pristaksreglering effektiv måste den lämpliga initiala prisnivån beräknas för varje koncession eller företag. Detta ter sig enligt vår bedömning svårt och förenat med många möjliga felkällor. Risken är därför över-

hängande att den initiala prisnivån blir felaktig. Det är inte heller lätt att bestämma de framtida rationaliseringsmöjligheterna för varje enskilt företag. Vidare främjar en pristaksreglering inte investeringar. Modellen innebär därmed risk för att de för kunderna positiva effekterna av prissänkningar motverkas av de negativa effekterna av sämre leverans kvalitet. Ett för högt satt pristak kan å andra sidan ge företagen själva en alltför stor del av de intäkter som effektiviseringsvinsterna kan ge.

Sammantaget bedömer vi att nackdelarna med såväl en avkastningsreglering som en pristaksreglering är sådana att det inte är motiverat att byta den modell som tillämpas i Sverige. Vi bedömer därför att den nuvarande modellen skall kvarstå. Den innebär att företagen sätter sina priser utan förhandsgodkännande av nätmyndigheten. Ellagen och myndighetens tillämpningsföreskrifter anger förutsättningarna för prissättning. Det är av stort värde att företagen ges möjlighet att i stor utsträckning själva styra rationaliseringsprocessen. Om det av någon anledning skulle visa sig omöjligt att genomföra en effektiv tillsyn enligt metoden med granskning i efterhand skulle dock i första hand någon form av pristaksreglering kunna komma ifråga.

Vår uppfattning är att det finns goda förutsättningar att skärpa den svenska regleringen och göra den mer ändamålsenlig. För att behålla regleringsmodellen och göra den mer effektiv krävs dock vissa förändringar och klarlägganden i ellagen. De ändringarna som vi anser vara nödvändiga, och skälen för detta, går vi igenom nedan.

Som vi har redovisat har den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 1 § ellagen varit svårtillämpad. Den innehåller kriterier som kan uppfattas som motstridiga och som därför kräver avvägningar i tillämpningen. Tolkningen av bestämmelserna har överlämnats till rättstillämpningen. Några förtydliganden har emellertid ännu inte gjorts.

Enligt vår bedömning valdes en felaktig tillsynsstrategi när den nya lagstiftningen infördes genom att tillsyn inleddes gentemot ett stort antal företag. I stället borde tillsynen ha koncentrerats mot ett fåtal fall, där tydliga frågeställningar kunde identifieras.

Vi anser det möjligt för nätmyndigheten att med stöd av den nuvarande bestämmelsen i 4 kap 1 § ellagen ta fram riktlinjer för tolkningen och utifrån dessa pröva skäligheten i nätföretagens tariffer. I första hand skulle något eller ett fåtal fall drivas vidare i syfte att utveckla praxis. En sådan skälighetsbedömning skulle

emellertid kräva en omfattande granskning av företagens kostnader och skulle innebära att myndigheten tvingades att ta ställning till många svåra frågeställningar som ännu inte är lösta. Av den rapport som Öhrlings PricewaterhouseCoopers utarbetat till utredningen (bilaga 3) framgår också att företagens redovisningar innehåller många moment som tillsynsmyndigheten har mycket svårt att avgöra. Vår bedömning är att det skulle var möjligt, men orimligt resurskrävande, att bibehålla en tillsyn av nättariffer som har en granskning av nätföretagens kostnader som en viktig del av skälighetsbedömningen.

Ur effektivitetssynpunkt bör därför skälighetsbedömningen av nätföretagens tariffer inte längre i första hand utgå från nätföretagens kostnader. För att åstadkomma en effektiv reglering framstår det för oss som en mer framkomlig väg att i stället se till den prestation som ett nätföretag utför och koppla skälighetsbedömningen till denna prestation. En sådan reglering är förmodligen också enklare att kommunicera med nätföretagen och dess kunder.

Vi föreslår därför att inriktningen på tillsynsarbetet skall ändras till att avse en bedömning av vilken prestation nätföretagen utför och om nättariffen står i rimlig proportion till denna prestation. Utgångspunkten för bedömningen skall vara en objektiv beskrivning av förutsättningarna att bedriva nätverksamhet i redovisningsområdet. Med objektiva förutsättningar avses sådana omständigheter för nätverksamheten som koncessionshavaren inte kan påverka och som bestämmer behovet av främst ledningar, ställverk, transformatorstationer, mätning, beräkning och rapportering. Exempel på sådana objektiva förutsättningar är 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.

En ändring av ellagen i denna riktning kommer att behöva ske genom en ramlagstiftning för att undvika en reglering i detalj. Tolkningen av bestämmelserna måste således också i detta fall slås fast genom rättstillämpningen. Det är dock vår uppfattning att regleringen blir effektivare om inriktningen av tillsynen ändras i enlighet med vårt förslag.

I praktiken bör tillsynen ske genom att nätmyndigheten granskar förutsättningarna att bedriva en effektiv nätverksamhet. På områdesnivå innebär detta att nätmyndigheten prövar skälig-

heten i nättariffer genom en jämförelse av koncessionshavarens samlade intäkter i förhållande till hans prestation. På samma sätt skall myndigheten bedöma om nättariffen för ett regionnät är skälig i förhållande till prestationen. Myndigheten kan göra denna objektiva bedömning med hjälp av lämpliga nyckeltal eller, som beskrivits i avsnitt 2.7, med en mera avancerad beräkning i modellform.

Dessa bedömningar ger möjligheter att jämföra nätföretagens prestationer med beaktande av de särskilda förutsättningar som finns för varje nätföretag. Vid tillsynen bör företagens intäkter särskilt granskas i förhållande till den prestation nätföretaget utför utifrån de objektiva förutsättningarna att bedriva denna verksamhet. I de fall nätmyndigheten finner att nättarifferna är höga i förhållande till prestationen ankommer det på företagen att visa att nättarifferna är skäliga. Företagen har då att motivera varför tarifferna skall vara höga i förhållande till de objektiva förutsättningarna. Ett företag kan också hävda att förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet är särskilt ogynnsamma, dvs. att förutsättningarna motiverar en högre nättariff. I så fall uppkommer frågan att bedöma förutsättningar i det enskilda fallet. Med denna metod uppkommer denna fråga först i andra hand, inte som en utgångspunkt för tillsynen. På sikt är denna tillsynsmodell sannolikt betydligt mindre resurskrävande än den som nu tillämpas.

I samband med bedömningen av förutsättningarna att bedriva nätverksamhet i det enskilda fallet uppkommer med nödvändighet en bedömning av vad som skall anses vara skälig avkastning i verksamheten. Denna fråga har tidigare behandlats i flera sammanhang. Ellagstiftningsutredningen behandlade frågan ingående i delbetänkandet Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68).

Vi har, i likhet med Ellagstiftningsutredningen, inte funnit anledning att här försöka att närmare bestämma en sådan avkastningsnivå. En huvudprincip bör vara att den objektiva bedömningen utgår från att avkastningen i nätverksamheten skall motsvara vad som kan bedömas 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. En sådan definition är framåtsyftande och en avvägning mellan elanvändarnas och nätföretagens intressen eftersom den anger vad som krävs för att möjliggöra nödvändiga investeringar för att upp-

rätthålla en rimlig leveranskvalitet. Det kan dock finnas skäl för avvikelser både nedåt och uppåt från denna gräns. Det bör ankomma på praxis att utveckla analysen i syfte att få ett brett underlag för bedömningar i denna fråga. Företag som bedriver verksamheten mindre effektivt än de kriterier som används i den objektiva bedömningen kan erhålla en lägre avkastning än den som är utgångspunkt för bedömningen. Företag som lyckas bedriva nätverksamheten effektivare än de kriterier som används i den objektiva bedömningen skall däremot kunna erhålla en högre avkastning än den som är utgångspunkt för bedömningen.

Prövningen av nättariffens skälighet i förhållande till prestationen är en bedömning av nätkoncessionshavarens totala intäktsnivå. Härutöver bör nätkoncessionshavarens olika nättariffer för respektive kundkategori bedömas. Denna bedömning avser, liksom enligt nu gällande lag, att tarifferna är utformade på sakliga grunder. Bedömningen skall avse om tariffen är objektiv, kostnadsriktig och icke-diskriminerande. Med kostnadsriktig avses att den kund som förorsakar kostnader för koncessionshavaren också skall betala för detta. Kunderna får dock indelas i kategorier. Med icke-diskriminerande avses att samma nättariff skall gälla alla kunder inom samma kundkategori. Bedömningen av saklig grund skall därmed avse om nättarifferna är objektiva och kostnadsriktiga för varje kundkategori samt om alla kunder inom samma kategori erhåller samma nättariff.

Idag kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten meddela föreskrifter om redovisning av nätverksamhet. I 17 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet har regeringen bemyndigat nätmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall ingå i den särskilda rapport som företagen skall bifoga förvaltningsberättelsen.

För att den nya inriktningen av tillsynen skall kunna genomföras effektivt och för att kunna göra en objektiv bedömning av förutsättningarna att bedriva nätverksamhet kan nätmyndigheten vara i behov av andra uppgifter än sådana som direkt kan hänföras till förordningen och föreskrifter om redovisning. För att möjliggöra tillgång till dessa på ett enkelt sätt bör ett tillägg i ellagen göras som ger regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten rätt att utfärda föreskrifter om de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma nättariffernas skälighet.

I utredningens uppdrag ingår också att beakta eventuella behov av förändringar, resurser och organisation hos nätmyndigheten. Nätmyndigheten har sedan inrättandet inte, annat än i undantagsfall, varit fullt bemannat. Mot främst denna bakgrund, och då resurser från övervakning av elhandeln numera frigjorts, kan vi inte se något omedelbart behov av att tillföra nätmyndigheten ytterligare resurser.

Vad gäller nätmyndighetens organisation finns det enligt vår bedömning mycket som talar för att myndigheten – med tillsyn över såväl ellagen som naturgaslagen – skulle gynnas av att vara en självständig myndighet. Ett starkt skäl är att sådana intressekonflikter, som skulle kunna följa av att myndigheten också handhar andra uppgifter än de enligt ellagen och naturgaslagen, skulle kunna undvikas.

I sammanfattning är vår bedömning vad gäller nätmyndighetens organisatoriska tillhörighet och resursbehov att dessa frågor bör utredas särskilt. Detta bör ske först när den nya tillsynsmodellen etablerats. Först då finns det praktiska möjligheter att med rimliga anspråk på precision uppskatta behovet av förändringar.

2.12.2 Förslag på särskilda ledamöter i förvaltningsdomstol

<p>Förslag: Vid prövning av mål enligt ellagen bör länsrätt och kammarrätt, utöver av de lagfarna ledamöterna, bestå av särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om nätverksamhet och en vara ekonomisk expert. Bestämmelser om domförhet utan de särskilda ledamöterna bör införas.</p>

Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar innehåller bestämmelser om särskilda ledamöter i länsrätterna och kammarrätterna.

Länsrätten skall, vilket framgår av 17 a–17 b §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet. Länsrätten är domför utan de särskilda ledamöterna i vissa i 18 § första och andra stycket samt fjärde stycket 1 angivna fall.

Vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet (13 a § jfr m 13 b § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Bestämmelser om särskilda ledamöter i länsrätt och kammarrätt vid prövning av mål om fastighetstaxering finns i 21 kap. 8 § och 22 kap. 4–5 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Om särskild sammansättning av kammarrätt finns vidare bestämmelser i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (jfr 11 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Kammarrätten skall vid prövning av mål enligt denna lag bestå av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna skall en ha särskilda kunskaper om film och en i beteende vetenskap (22 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram). Dessa mål prövas inte av länsrätt.

Mot bakgrund av att mål enligt ellagen har en mycket speciell beskaffenhet, och att det är fråga om ett område där domstolarna inte tidigare har någon erfarenhet, anser vi att samma behov av särskild kompetens som kan anföras i de ovan angivna måltyperna även gör sig gällande beträffande mål enligt ellagen. För att få ett tillfredsställande underlag för sina avgöranden bör länsrätt och kammarrätt således vid avgörande av dessa mål besitta en särskild kompetens som leder till att målen kan behandlas snabbt och effektivt. Enligt vår bedömning behöver en ledamot ha särskilda kunskaper om nätverksamhet och därutöver behövs en ekonomisk expert.

2.12.3 Synpunkter på behov av översyn av bestämmelserna avseende regionnät

Bedömning: En översyn av bestämmelserna som avser regionnät, nätkoncession för linje, är nödvändig för att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv reglering.

Bestämmelserna om hur nättariffer skall utformas leder enligt vår bedömning ofrånkomligt till tolkningssvårigheter såväl för nätföretagen som för tillsynsmyndigheten. Vidare innebär det att

reglerna kring tariffställningen blir komplexa och att tillsynen över bestämmelserna blir komplicerad.

Vi har i avsnitt 2.9 pekat på flera områden där det också kan ifrågasättas om bestämmelserna avseende regionnät, nätkoncession för linje, är ändamålsenliga. Det är otillfredsställande att det kan uppstå situationer där tariffinvesteringar är lönsamma. Det visar att regleringen är ineffektiv.

Energimyndigheten har ställt en remiss, Metodutveckling beträffande regionnätstariffer, till utredningen för kännedom. Även av denna remiss framgår att det finns stora oklarheter i ellagen i de delar som avser regionnäten.

Det framstår därför som klart att den lagstiftning som avser regionnät kan vara svår att tillämpa i vissa delar. Den leder dessutom till mindre önskvärda resultat i en del fall. För att åstadkomma en effektiv och mer ändamålsenlig reglering är det enligt vår uppfattning nödvändigt att noggrant utreda de delar i ellagen som avser regionnät. De direktiv utredningen har medger inte att vi i detta betänkande lämnar något förslag till hur regleringen av regionnäten skall förändras. Vi nöjer oss därför med att peka på att en sådan översyn är önskvärd.

2.12.4 Överväganden om tariffer för småskaliga produktionsanläggningar

Bedömning: De bestämmelser angående småskaliga produktionsanläggningar som innebär befrielse från avgifter till nätföretaget bör ses över. Nuvarande regler medför höga och växande nättariffer för kunderna i vissa nätområden, och kommer också att på sikt verka hindrande för utvecklingen av miljövänliga elproduktionsanläggningar.

Bestämmelsen i 4 kap. 10 § ellagen och nätmyndighetens beslut i anslutningsfrågan innebär, som redovisats i avsnitt 2.10, att nätföretag med småskalig elproduktion, och ytterst deras kunder, betalar ett indirekt stöd till elproduktionen genom regler om befrielse från avgifter till nätföretag till elproduktionen. Reglerna har orsakat problem, främst vad gäller vindkraft. Det är nätkunderna i vissa områden med goda vindlägen som får bära kostnaderna, som med tiden blivit betydande och kan förutsättas att öka.

Denna befrielse från avgift för småskalig elproduktion infördes en gång främst för att stödja uppförandet av enstaka, med dagens mått små, vindkraftsaggregat. I dag gäller bestämmelserna i allt större utsträckning parker med betydligt större aggregat, som genom det nyligen införda tillägget i ellagen också betraktas som separata och därmed avgiftsbefriade produktionsanläggningar. Reglerna innebär också att allt större anläggningar kan komma att anslutas på högre spänningsnivåer än vad som var avsikten då de utformades. Detta skulle ibland kunna leda till krav på orimligt dyrbara förstärkningar av elnätet.

Både vindkraftutredningen (SOU 1999:75) och LEKO-utredningen (SOU 1999:44) har pekat på det växande problemet med att kostnaderna för befrielsen från avgift får bäras av elkunderna i vissa lokalnät. Vindkraftutredningen föreslog att ellagen borde ändras så att ägaren av en vindkraftanläggning får svara för sin del av kostnaderna för drift, underhåll och förnyelse av elnäten (SOU 1999:75 s. 124).

Utredningen vill understryka att de nuvarande bestämmelserna bör ses över, och att reglerna bör utformas på ett sätt som inte belastar enstaka nätföretag och därmed deras kunder.

Regeringen har nyligen tillkallat en särskild utredare med uppgift att utforma ett system för certifikathandel baserat på kvoter för användning av el från förnybara energikällor (dir. 2000:56). Detta system skall omfatta stöd till elproduktion som uppfyller vissa miljökriterier oavsett kraftslag. Enligt direktiven till denna utredning skall ett system för certifikathandel kunna ersätta bl.a. sådant stöd som i dag lämnas i form av investeringsstöd och energiskatteavdrag. Vi vill peka på att det kan vara lämpligt att avskaffa den här behandlade avgiftsbefrielsen i samband med införandet av ett generellt stöd som exempelvis certifikathandel.

Det finns därtill anledning att påpeka att de nuvarande bestämmelsernas utformning torde komma att utgöra ett hinder för den fortsatta utvecklingen av miljövänlig elproduktion. Utvecklingen av större och effektivare vindkraftverk går snabbt. Den gräns om 1,5 MW per aggregat, som medger tillämpning av bestämmelserna såväl direkt genom investerings- och driftbidrag som indirekt genom befrielse från nätavgift, blir därmed ett utvecklingshinder. Att uppföra nya enheter med större effekt än 1,5 MW skulle för elproducenten innebära avsevärda förluster, och därmed skulle en förbättrad prestanda resultera i sämre lönsamhet.

Också dessa aspekter talar för att systemet bör ses över och utformas på annat sätt.

3 Avgränsningen mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

Ellagen stadgar att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte samtidigt får bedriva produktion av eller handel med el. All annan kommersiell verksamhet får dock bedrivas inom samma juridiska person som nätverksamheten.

Om en juridisk person bedriver annan verksamhet än nätverksamhet skall nätverksamheten ekonomisk redovisas skilt från den övriga verksamheten. Detta innebär att den ekonomiska aktivitet som kan hänföras till nätverksamheten varje år skall brytas ut och sammanställas i en årsrapport. Syftet med årsrapporten är att skilja ut nätverksamheten från den övriga verksamheten, som om de hade bedrivits i olika juridiska personer. Årsrapporten har stor likhet med hur aktiebolag skall upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen. Till årsrapporten skall också fogas en särskild rapport som innehåller finansiella nyckeltal och teknisk information om elnätet. Årsrapporten och den särskilda rapporten är viktiga dokument för nätmyndigheten i tillsynsarbetet.

Vi skall enligt vårt uppdrag analysera behovet av ytterligare skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och lämna förslag till de regler som behövs. En utgångspunkt för analysen skall vara de överväganden och förslag som redovisats i Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) rapport Korssubventionering på elmarknaden. Vi skall också granska vissa former av samarbete mellan nät- och elhandelsföretag, t.ex. gemensamma kundregister, gemensamma utskick och gemensam fakturering. I uppdraget ingår att analysera åtgärdernas effektivitet när det gäller att förhindra korssubventionering samt förslagets konsekvenser för berörda företag inom elområdet och myndighetens tillsynsarbete. Vi skall också bedöma åtgärdernas eventuella effekter på konkurrenssituationen och företagsstrukturen på elmarknaden. Vi skall särskilt uppmärksamma koncernförhållanden mellan företag

som bedriver nätverksamhet och företag som bedriver handel med el.

I detta avsnitt diskuteras inledningsvis begreppet korssubventionering. Därefter återges i sammanfattning NUTEK:s rapport Korssubventionering på elmarknaden, Konkurrensverkets utredning Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag samt en rapport om nätföretagens möjligheter att subventionera annan verksamhet som Öhrlings PricewaterhouseCoopers utarbetat på utredningens uppdrag. Vi redogör vidare för förhållandena i vissa andra länder. Slutligen presenteras våra överväganden och slutsatser.

3.1 Vad avses i vårt uppdrag med korssubventionering?

Nätmyndighetens tillsyn över den monopolbedrivna nätverksamheten skall bl.a. säkerställa skäliga nättariffer i nätverksamheten och motverka risken för att nätföretagen subventionerar annan verksamhet.

I konkurrensutsatt verksamhet finns det inte någon garanti för kostnadstäckning, medan en monopolverksamhet, som nätverksamhet, utan särskild kontroll har goda möjligheter att täcka även höga kostnader genom nättariffen. Att nätverksamhet bedrivs som monopol innebär därför en risk för att företagen i syfte att maximera den samlade vinsten gör en omotiverad omfördelning av intäkter eller kostnader mellan nätverksamheten och övrig verksamhet. Detta kan ske inom den juridiska personen, till ett bolag inom samma koncern eller till andra närstående aktörer. Omfördelningen kan ske genom att överskott från nätverksamhet används för att ekonomiskt stödja konkurrensutsatt verksamhet eller genom att kostnader från en konkurrensutsatt verksamhet flyttas till monopolverksamheten. Omfördelningen kan också ske genom att fördelningen av kostnader mellan de olika verksamheterna snedvrids så att de belastar nätverksamheten i större utsträckning än vad som återspeglar det verkliga förhållandet.

En omfördelning av kostnader med givande och tagande mellan olika verksamheter är ett normalt beteende inom affärsverksamhet. Komplikationen vad gäller nätverksamhet är att denna bedrivs som monopol. Om kostnader som inte fördelas på ett rättvisande sätt uppgår till betydande belopp kan nätverksamheten dräneras på

kapital. Detta kan leda till att nättariffen blir oskäligt hög, och att konkurrensen inom andra verksamheter snedvrids.

Korssubventionering kan således i detta fall definieras som en oönskad ekonomisk sammanblandning av nätverksamhet och annan verksamhet på så sätt att nätverksamheten belastas av kostnader som inte hör till denna verksamhet, samt att dessa ökade kostnader påverkar nättariffen. Mot bakgrund av att den subventionering som avses endast sker i en riktning har vi ansett det mest korrekt att i fortsättningen benämna kostnadsövervältringen "subventionering".

En utgångspunkt för ellagen är att nättarifferna skall vara skäliga och att nätverksamhet endast skall belastas av kostnader som hör till denna. För vårt uppdrag gäller den mycket viktiga begränsningen att en subventionering, om den skall beaktas, skall leda till att nättariffen blir oskälig. I den mån subventioneringen inte påverkar nättariffen på så sätt att den blir oskälig är det inte något problem utifrån ellagens skyddszon.

Om subventioneringen leder till att konkurrensen i den konkurrensutsatta verksamheten snedvrids är det en konkurrensrättslig fråga. Sådan snedvridning av konkurrensen kan leda till att särskilt mindre aktörer slås ut från marknaden. Detta i sin tur kan minska konkurrenstrycket och leda till oligopolsituationer och ökade priser i konsumentledet. Hithörande problem omfattas dock av det konkurrensrättsliga regelverket och ingår inte i vårt uppdrag att se över reglerna för tillsyn av nätföretagen. Även denna situation faller således utanför vårt uppdrag.

Samtidigt konstaterar vi att möjligheterna till konkurrenssnedvridande subventioneringar från nätverksamheten i praktiken skulle undanröjas om nättarifferna hålls på skäliga nivåer. En effektiv tillsyn av nätverksamheten förhindrar sådana subventioneringar. Vi utvecklar detta ytterligare i avsnitt 3.6.

3.2 Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) rapport Korssubventionering på elmarknaden

Regeringen gav i juni 1997 i uppdrag åt nätmyndigheten vid NUTEK att utreda hur nätverksamhet avgränsades i praktiken, samt att överväga om reglerna om boskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och bestämmelserna om särredovisning av nätverksamhet gav

tillräckliga förutsättningar för en korrekt avgränsning och redovisning. Uppdraget omfattade också att utreda om gällande regler gav ett tillfredsställande skydd mot att nätverksamheten drabbades av förluster som uppstod i konkurrensutsatt verksamhet. Myndigheten lät genomföra en enkät bland ledande personer i nät- och elhandelsföretag för att kartlägga branschstrukturen på elmarknaden och identifiera riskerna för korssubventionering. Förutom denna undersökning analyserade myndigheten ett antal tillsynsärenden.

Nätmyndigheten redovisade uppdraget i en rapport daterad den 1 oktober 1997, Korssubventionering på elmarknaden. Myndigheten bedömde att det i första hand behövdes informations- och utbildningsinsatser till branschen. Om riskerna för korssubventionering inte minskade med tiden föreslog den emellertid att bättre sanktioner, direkt riktade mot klara fall av korssubventionering, skulle införas. I rapporten föreslogs bl.a. att särskilda regler om upphandling av förlustel skulle utredas närmare, att ett förbud skulle införas mot att säkerheter ställs av nätföretag för elhandelsföretags räkning samt att en regel om straffavgift vid korssubventionering borde övervägas.

I rapporten konstaterades att korssubventionering exempelvis kunde ske genom att nätföretag köper varor och tjänster, förlustel, personalresurser, lokaler m. m. från ett närstående elhandelsföretag till priser som påtagligt överstiger marknadspriset. Omvänt kunde förekomma att nätföretagets personal tjänstgjorde åt elhandelsföretaget utan att marknadsmässig ersättning utgick till nätföretaget eller att elhandelsföretaget hyrde lokaler av nätföretaget utan att betala marknadsmässig hyra. En annan typ av korssubvention angavs vara då nätföretag lämnar koncernbidrag till elhandels-verksamheten, som gav utrymme för sänkningar av elpriserna. Det kunde också förekomma att nätföretaget ställde säkerhet för elhandelsföretagets ekonomiska förpliktelser eller lånade ut pengar till villkor som för elhandelsföretaget var bättre än kreditmarknaden kunde erbjuda.

Av undersökningen framgick (s. 27 ff.) att flertalet nätföretag ingick i en koncern med ett elhandelsföretag, att förlustel oftast köptes från ett elhandelsföretag i den egna koncernen, att hälften av elhandelsföretagen inte hade egen personal, att mer än hälften av elhandelsföretagen upphandlade merparten av de tjänster som förbrukades i företaget från ett närstående nätföretag samt att en dryg fjärdedel av nätföretagen ställt säkerheter av olika slag för det

konkurrensutsatta elhandelsföretagets ekonomiska förpliktelser. Sådana säkerheter kunde ha formen av garantier, ansvarsförbindelser (exempelvis borgensförbindelser), företagsinteckningar eller panträtt i fast egendom. Det förekom också att ett nätföretag ställde någon form av säkerhet till annan konkurrensutsatt verksamhet. Utredningen gav dock inga belägg för att långivning och koncernbidrag användes i syfte att subventionera konkurrensutsatt verksamhet.

Nätmyndigheten hade inte möjlighet att bedöma hur stora belopp som tillfördes elhandeln genom subventionering. Beträffande inköp av förlustel drog projektgruppen emellertid slutsatsen (s. 35, 38) att elhandelsföretagen på ett år subventionerades med mellan 150 och 200 miljoner kr.

I rapporten anfördes att det är mycket viktigt att kravet på juridisk boskillnad mellan nätverksamhet och elhandel bibehålls. Det uttalades vidare att ett skärpt regelverk mot korssubventionering borde konstrueras så att det inte medför onödiga kostnader för branschen eller för det allmänna. Ytterligare detaljreglering av företagets verksamhet borde således i möjligaste mån undvikas (s. 40). I vissa fall, där risken för korssubventionering var uppenbar, borde emellertid specialregler övervägas. Nätmyndighetens förslag gick därför i huvudsak ut på skärpningar av regelverket avsedda att träffa klara fall av korssubventionering.

I rapporten föreslogs (s. 42) att möjligheten borde utredas att i ellagen införa en regel av innebörden att korssubventionering skall kunna beivras med en särskild straffavgift i enlighet med marknadsstörningsavgiften i marknadsföringslagen (1995:450) respektive konkurrensskadeavgiften i konkurrenslagen (1993:20). Regeln borde vara så utformad att den träffade klara fall av korssubventionering och avgiftens storlek borde i varje enskilt fall fastställas i relation till företagets omsättning och omfattningen av subventionen. Enligt rapporten kunde det ifrågasättas om inte konkurrenslagens regler om missbruk av dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen skulle kunna tillämpas. Av rapporten framgick emellertid att det enligt Konkurrensverket var svårt och resurskrävande att klarlägga sambandet mellan pris och kostnad vid handläggning av ärenden enligt denna bestämmelse.

Beträffande inköp av förlustel föreslogs i rapporten (s. 43) i första hand ett förbud mot direktupphandling av förlustel från närstående elhandelsföretag. I andra hand borde en regel övervägas om att nätföretag i huvudsak skall vara skyldiga att upphandla el i

konkurrens genom anbudsförfarande. Enligt rapporten har Nämnden för offentlig upphandling gjort bedömningen att kommunala företag inom försörjningssektorerna inte omfattas av reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den föreslagna skärpningen skulle enligt rapporten kunna genomföras genom ett förtydligande av lagen så att elhandelsverksamhet kommer att omfattas av dessa regler. Eftersom de föreslagna reglerna befarades kunna komma begränsa nätföretagens handlingsfrihet på ett sätt som skulle innebära onödigt höga kostnader för administration och elmätning borde ett krav på konkurrensupphandling av förlustel enligt rapporten utredas vidare.

Det förelåg vidare enligt nätmyndighetens rapport (s. 43 f.) klara risker för att nätverksamhet skulle drabbas av förluster i samband med konkurs i ett elhandelsföretag. En rimlig ansats borde därför, påpekades i rapporten, vara att endast tillåta ansvarsförbindelser som hade direkt anknytning till nätverksamheten. Rena borgensförbindelser som är ställda till förmån för konkurrensutsatt verksamhet är, mot bakgrund av syftet med reglerna om skilda juridiska personer och särredovisning, inte önskvärda. Projektgruppen drog slutsatsen att ett förbud mot sådana borgensförbindelser och mot ansvarsförbindelser eller garantier borde övervägas. (I andra hand föreslogs att ansvarsförbindelser och garantier skulle redovisas i årsrapporten; jfr numera 4 a § punkten 6 förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet).

Rolf Rundfelt, professor i redovisning vid Linköpings Universitet, ledamot av redovisningsrådet och RRV:s råd för redovisningsfrågor, gjorde på uppdrag av nätmyndigheten en kritisk granskning av myndighetens rapport. Hans kommentar redovisades i en bilaga till rapporten. Av kommentaren framgick bl.a. följande. Enligt Rundfelt är det inte självklart att det viktigaste problemområdet är om det förekommer en otillbörlig övervältring av intäkter och kostnader mellan nätverksamhet och andra verksamheter. För konsumenten är det viktigast att det pris han får betala är så lågt som möjligt, menade Rundfelt, och hävdade att alla faktorer som påverkar prissättningen är viktiga att granska. Rundfelt menade att om det finns en press på nätföretagen att sätta låga priser så minskar utrymmet för s.k. korssubventionering.

Rundfelt påpekade att det egentligen var för tidigt att göra en utvärdering av om kontrollverksamheten fungerar eftersom året

för granskningen, 1997, var det första året som årsrapporter lämnades. Tiden medgav vidare, förutom analys av ett antal tillsynsärenden, inte en mer seriös undersökningsmetod än en enkät.

Beträffande förslaget till åtgärder för att minska olika former av kostnadsövervältring påpekade Rundfelt att problemet med övervältring av kostnader inte är kvantifierat. Rapporten visade att det i praktiken är svårt att kartlägga förekomsten av kostnadsövervältring. Erfarenhetsmässigt är det enligt Rundfelt vanskligt att ha synpunkter på företags val av internpriser. Rundfelt ifrågasatte därför om en straffavgift skulle vara ett verksamt medel samtidigt som han menade att det är rimligt att det finns sanktioner att ta till mot dem som uppenbart bryter mot regelverket.

Angående förlustel menade Rundfelt att det hade varit värdefullt om rapporten hade diskuterat om inte andra än de föreslagna åtgärderna skulle löst problemet på ett mer kostnadseffektivt sätt. Rundfelt påpekade att ett mindre långtgående förslag vore att föreskriva antingen att principerna för prissättning av inköp av (förlust-)el skall anges i årsrapporten, eller att sådan el måste prissättas till gällande spotpris.

Beträffande förbud mot garantier och borgensåtaganden ansåg Rundfelt i sin kommentar att förslaget att nätföretag inte skall kunna lämna garantier eller gå i borgen för konkurrensutsatt verksamhet verkade väl motiverat. Han pekade emellertid på att förluster i nätverksamhet, till följd av att en konkurrensutsatt verksamhet går i konkurs, kan uppstå på flera sätt. Som exempel nämnde Rundfelt utlåning, förekomsten av så kallade koncernkonton på bank, hyresavtal för lokaler som disponeras gemensamt m.m.

När det gäller åtgärder mot utdelningar till konkurrensutsatt verksamhet och koncernbidrag påpekade Rundfelt att problemen härmed har diskuterats i rapporten men utan att något förslag lämnats. Förekomsten av utdelningar eller koncernbidrag kan, enligt Rundfelts uppfattning, inte generellt betecknas som ett problem. Möjligen kan dock höga utdelningar eller koncernbidrag indikera att tariffnivån är för hög. Eventuella åtgärder bör i så fall, menade Rundfelt, riktas mot prissättningen snarare än mot förekomsten av utdelningar eller koncernbidrag som sådana.

Regeringen gjorde bedömningen att ellagens bestämmelser om avgränsning av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är ändamålsenliga och bör bibehållas. Eventuella ytterligare skärp-

ningar av kraven på avgränsning bedömdes skulle anstå och utredas närmare (prop. 1997/98:159 s. 53). Nätföretag ålades emellertid att till nätmyndigheten redovisa garantier, borgensåtaganden, och andra liknande ekonomiska utfästelser till förmån för närstående juridiska personer (4a § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet).

3.2.1 Utredningens kommentar

Sedan rapporten publicerades har förutsättningarna för nätföretagens inköp av förlustel delvis ändrats (se avsnitt 3.6.1). Vi anser vidare att mycket talar för det resonemang som professor Rundfelt förespråkade, nämligen att åtgärderna bör inriktas på tariffnivåns skälighet snarare än på beteenden som sådana. Också detta utvecklar vi närmare i avsnitt 3.6.

3.3 Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag, avsnitt angående energiområdet

Konkurrensverket fick i juni 1999 i uppdrag av regeringen att genomföra en utredning av hur konkurrensen hade utvecklats i Sverige under 1990-talet. Verket redovisade sin rapport i januari 2000. Konkurrensverket ansåg beträffande energiområdet bl.a. att fokus bör riktas mot att tillförsäkra konsumenterna rimliga priser i monopolverksamheterna, samt att säkerställa att överskott från dessa monopolverksamheter inte används för att subventionera de konkurrensutsatta elpriserna.

Konkurrensverket påpekade vidare (s. 150) att det inte är ovanligt att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. När de båda verksamheterna bedrivs samtidig inom samma organisatoriska enhet är det som regel svårt och resurskrävande för en utomstående part, t.ex. en myndighet, att kontrollera kostnader som tillhör varje verksamhet. Förutsättningarna minskar således påtagligt att upptäcka (och därmed förhindra) att monopolpriset blir oskäligt högt. I sådana fall ökar också företagets möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten.

Enligt rapporten (s. 151 f.) är emellertid inte omfattningen av korssubventioneringen på elmarknaden den viktigaste frågan. Intresset borde främst riktas mot de stora möjligheterna till sådan subventionering. Verket påpekade vidare att i vilken utsträckning det sker en korssubventionering har ett starkt samband med graden av konkurrens vid elförsäljningen och att det är angeläget att komplettera berörda lagregler i syfte att om möjligt helt eller annars så långt som möjligt hindra att nätverksamhet i praktiken drivs tillsammans med andra verksamheter. Konkurrensverket föreslog i rapporten (s. 255 ff.) att nätverksamhet skall bedrivas helt åtskild, organisatoriskt och funktionellt, från annan verksamhet.

Vidare ansåg verket (s. 256) att det borde införas tydligare och klarare regler för vilka kostnader som hör till nätverksamhet och, när nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter, att vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper för bestämning av avgifter inom nätverksamhet borde läggas fast. Det råder, enligt verket, oklarhet beträffande viktiga redovisningsprinciper, exempelvis ifråga om värdering av anläggningar och pensionsåtaganden för anställda.

I rapporten framfördes (s. 256) förslag om att möjligheterna att införa regler om straffavgift vid subventionering av elhandelsverksamhet med överskott från monopolverksamheter inom energiområdet skulle utredas. Verket ansåg att en sådan åtgärd kunde bli ett viktigt komplement till det nämnda förslaget om att bättre separera nätverksamhet från konkurrensutsatt verksamhet.

Slutligen föreslogs (s. 257) att regler om en öppen redovisning av principerna för prissättningen inom nätverksamhet skulle införas. En sådan redovisning borde enligt rapporten göras för olika typkunder, exempelvis konsumenter, fastighetsägare och företag.

3.3.1 Utredningens kommentar

Konkurrensverkets rapport poängterar problemen med ökade möjligheter till subventionering när nätverksamhet och övrig verksamhet bedrivs inom samma juridiska person. Vidare efterlyses bl.a. tydligare redovisningsprinciper för kostnader som delas mellan nätverksamhet och annan verksamhet. Vi diskuterar dessa frågor under avsnitt 3.6.

3.4 Analys av den monopolbedrivna elnätsverksamhetens möjligheter att subventionera konkurrensutsatt verksamhet

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på vårt uppdrag analyserat nätföretagens möjligheter att subventionera annan verksamhet (bilaga 3). Det ursprungliga syftet med uppdraget var att få en uppfattning om i vilken utsträckning subventionering förekommer och i stora drag vilka belopp det handlar om. Det har emellertid visat sig att det inte är möjligt att besvara dessa frågor utifrån i första hand officiellt material, årsredovisningar och nätrapporter. Analysen har istället inriktats på en inventering av de möjligheter till subventionering som finns samt hur stor upptäcktsrisken är, dvs. hur stor sannolikheten är att en subventionering kan utföras utan att uppmärksammas av nätföretagets revisor eller nätmyndigheten.

Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande. Subventioneringar mellan elnätsverksamhet och annan verksamhet kan teoretiskt och praktiskt ske på en mängd olika sätt. Subventioneringar mellan koncernbolag, ägare och närstående är enklare att upptäcka än subventioneringar som genomförs inom en och samma juridiska person. Detta beror på att det är svårt att avgränsa en verksamhet som i realiteten inte bedrivs avskilt. Möjligheterna till subventionering ökar därför markant i de nätföretag som har en omfattande övrig verksamhet. En övergripande slutsats i rapporten är därför att det bör vara angeläget för nätmyndigheten att göra en fullständig kartläggning av övriga verksamheters omfattning i nätföretagen.

I rapporten konstateras att de flesta subventioneringar generellt är väldigt svåra att upptäcka med stöd av endast årsrapporten. Tillgång till nätföretagens räkenskapsmaterial ökar avsevärt möjligheterna att upptäcka subventioneringar. För att öka nätmyndighetens möjligheter att få indikationer på att en subventionering förekommer pekar Öhrling PricewaterhouseCoopers på möjligheten att öka kraven på informationslämnande från nätföretagen. En sådan skärpning av lagstiftningen förutsätts enligt rapporten även få en preventiv effekt. En annan möjlighet är att ålägga företagens revisorer ytterligare granskningsuppgifter.

Enligt Öhrlings PricewaterhouseCoopers är det generellt komplicerat att genom lagstiftning införa förbud mot olika typer av transaktioner, eftersom nätverksamheten i sig inte är juridiskt

avskiljbar. För vissa specifika frågor, t.ex. inköp av förlustel, skulle däremot en särreglering kunna ge effekt.

För nätföretag som bedriver relativt omfattande övrig verksamhet finns vidare en uppenbar risk för sammanblandning av de olika verksamheterna finansiering, likviditet och kassaflöde. Öhrlings PricewaterhouseCoopers konstaterar att ett grundläggande problem är att posterna i årsrapportens balansräkning i stor utsträckning är gemensamma. Förutom anläggningstillgångarna, vilka är direkt hänförliga till nätverksamheten, är de flesta av balansräkningens poster att bedöma som gemensamma. Av dessa skapar posterna likvida medel och räntebärande skulder enligt rapporten störst möjlighet till subventioneringar mellan nätverksamheten och den övriga verksamheten. Dessa poster är centrala i nätföretagets finansiering av verksamheten och får vid en felallokering också inverkan på det redovisade resultatet i nätverksamheten. En verksamhets kassaflöde¹ påverkar möjligheterna till investeringar, amortering/nyupplåning av räntebärande skulder och ökning/minskning av likvida medel. För att nätverksamhetens redovisade resultat skall bli rättvisande är det fundamentalt, betonar Öhrlings PricewaterhouseCoopers, att verksamheten tilldelas de räntebärande skulder och likvida medel som man rättligen bör ha. Detta kräver att fördelningen av balansposterna likvida medel och räntebärande skulder görs på ett sätt som speglar det faktiska kassaflödet i verksamheten. För detta krävs i sin tur att nätföretagen vid upprättandet av den första årsrapporten gjorde en adekvat fördelning av dessa poster. Vidare krävs att dessa poster varje följande räkenskapsår fördelas med utgångspunkt av tidigare periods fördelning med justering för periodens faktiska kassaflöde för respektive verksamhet. Enligt gällande bestämmelser skall fördelningen göras på ett rättvisande sätt men närmare precisering av hur det skall ske saknas. Ett nätföretag kan välja att göra en fördelning av posterna likvida medel och räntebärande skulder i förhållande till omsättning i respektive verksamhet. Det är emellertid inte säkert att de olika verksamheterna skapar kassaflöde i proportion till omsättningen. Investeringsbehoven är med all säkerhet inte heller alltid omsättningsberoende. En nätverksamhet som genererar positivt kassaflöde löper således risk

¹ Kassaflöde kan definieras som det redovisade resultatet för perioden justerat för sådana ingående poster som inte är likviditetspåverkande. Kassaflödet kan disponeras för att t.ex. investera eller amortera skulder. Oförbrukat kassaflöde ökar verksamhetens likvida medel och kan disponeras under kommande räkenskapsår. Svagt kassaflöde innebär att investeringar måste finansieras med nyupplåning eller likvida medel.

att subventionera annan verksamhet som uppvisar ett lägre kassaflöde eller är i behov av större investeringar. Öhrlings PricewaterhouseCoopers bedömer upptäcksrisken härför som obefintlig och konstaterar att en oriktig fördelning får störst genomslag i nätföretag med omfattande och kapitalintensiv övrig verksamhet.

I rapporten föreslås att årsrapporten skall innehålla uppgifter motsvarande den juridiska personens. På så sätt identifieras den övriga verksamhetens resultat- och balansräkning direkt i årsrapporten och nätmyndigheten kan koncentrera granskningen på företag med omfattande övrig verksamhet. Subventionering genom gemensam finansiering, likviditet och kassaflöde konstaterades vara ett mycket komplicerat och svårlöst problem som det enligt rapporten egentligen inte finns några lösningar på, så länge som nätverksamhet tillåts bedrivas tillsammans med övrig verksamhet. Detsamma är fallet med subventionering genom utdelning och koncernbidrag.

Rapporten avslutas med slutsatsen att ett annat angreppssätt för att eliminera förekomsten av subventioneringar vore att ta bort incitamenten för att utföra dem, snarare än att skärpa lagstiftningen genom förbud mot vissa beteenden.

3.4.1 Utredningens kommentar

Vi har granskat nätmyndighetens möjligheter till effektiv tillsyn i avsnitt 2.4–2.7. Vi anser att de svårigheter som där har redovisats samt de påpekanden som Öhrlings PricewaterhouseCoopers gjort om möjligheterna att upptäcka subventioneringar mycket talar för den tillsynsmodell som vi föreslagit i avsnitt 2.12.1. Vi utvecklar detta resonemang i avsnitt 3.6.

3.5 Förhållandet i andra nordiska länder

Sammanfattningsvis kan noteras att varken Finland eller Norge valt att ställa krav på att nätverksamhet respektive elhandel och elproduktion skall bedrivas i olika juridiska personer. Problemen kring subventionering är emellertid uppmärksammade och åtgärder för en tydligare uppdelning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är föremål för diskussion. Det kan samtidigt konstateras att man anser det vara nödvändigt att

utveckla tillsynen ytterligare i syfte att åstadkomma en klarare åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet, främst elhandel och elproduktion. I Danmark skall nätverksamhet bedrivas helt skild från annan verksamhet.

3.5.1 Finland

Den finska elmarknadslagen innehåller inga direkta stadganden som tar sikte på subventionering. Företagen skall emellertid, enligt 28 § i den finska elmarknadslagen, särredovisa nätverksamhet, elförsäljning och elproduktion samt övrig affärsverksamhet. Genom förordning kan även stadgas att olika delfunktioner inom nätverksamheten och elförsäljningen skall särredovisas.

Ingripande kan även ske med stöd av bestämmelser om att tariffen skall vara skälig.

Hur kostnaderna skall fördelas mellan nätverksamheten och elhandelsverksamheten är inte oproblematiskt. En felaktig fördelning av kostnaderna kan stå i strid med såväl elmarknadslagen som konkurrenslagen.

Vid misstanke om korssubventionering, till följd av exempelvis en extremt låg prissättning på el, har Energimarknadsverket begärt att de berörda bolagen skall yttra sig över orsakerna till det låga priset.

En arbetsgrupp inom Handels- och industriministeriet har i juni 2000 föreslagit att de nuvarande bestämmelserna angående särredovisning skall skärpas och göras klarare i synnerhet vad beträffar reglerna för fördelning av gemensamma kostnader. Arbetsgruppen har vidare föreslagit att nätverksamhet skall bedrivas åtskild från övrig verksamhet genom att den bolagiseras eller avskiljs till ett eget affärsverk. De minsta elverken bör emellertid befrias från denna skyldighet. Rapporten innehåller vidare ett förslag om att innehavaren av ett nättillstånd även skall äga det ifrågasvarande elnätet. Nättinnehavaren skall inte kunna hyra sitt nät av ett moderbolag och nätet skall inte heller kunna vara föremål för leasing.

3.5.2 Norge

Även norsk lag ställer krav på en delad ekonomisk redovisning av nätverksamhet respektive elhandel och elproduktion. Verksamheterna skall alltså särredovisas.

Den norska motsvarigheten till nätmyndigheten, Norges Vassdrags- och energidirektorat (NVE) arbetar för att företagen mer systematiskt skall skilja på konkurrensutsatt verksamhet och monopolverksamhet i sin redovisning. Tjänster som inte utförts för monopolverksamheten bör redovisas som "arbejd for andre" under verksamhetsområdet "øvrig virksomhet". Kravet tycks emellertid inte ha tillämpats konsekvent.

Tjänster som köps in skall värdesättas till marknadspris. I praktiken bokförs de inom ett företag eller inom en koncern ofta till självkostnadspris. I Norge anses detta, mot bakgrund av den norska regleringsmodellen och dess effektivitetskrav, inte vara ett stort problem.

3.5.3 Danmark

Den som har tillstånd att bedriva nätverksamhet får inte bedriva annan verksamhet, jfr 47 § lov om elforsyning. Andra verksamheter såsom produktion eller handel med el skall utövas i självständiga personer med begränsat ansvar (jfr § 47 fjärde stycket lov om elforsyning). Nätföretagen äger däremot i stor utsträckning produktionsanläggningarna, elhandelsföretagen och systemansvarig verksamhet. Kollektiv elforsyningsvirksomhet, t.ex. nätverksamhet, får inte ställa säkerhet för andra verksamheter, vilket framgår av 46 § lov om elforsyning. I samma paragraf tredje stycket stadgas att avtal som kollektive elforsyningsvirksomheter ingår med andra verksamheter, inklusive verksamheter inom koncernen, skall ingås på marknadsmässiga villkor. Om begränsningar för styrelseledamot i systemansvarig verksamhet att också vara styrelsemedlem eller direktör i elproduktions- eller elhandelsverksamhet stadgas i 45 §. Verkställande direktörer och andra ledande medarbetare i systemansvarig verksamhet får, vilket framgår av 45 § andra stycket, inte delta i driften eller ledningen av en elproduktions- eller elhandelsverksamhet.

3.6 Överväganden

Som tidigare nämnts skall vi som utgångspunkt för våra överväganden i denna del ha de förslag som redovisats i NUTEK:s rapport om korssubventionering på elmarkanden och vissa former av samarbete mellan nät- och elhandelsföretag. NUTEK föreslog i sin rapport i första hand utbildnings- och informationsinsatser, men om dessa inte var tillräckliga föreslogs särskilda regler, vilka skulle förbjuda eller begränsa vissa beteenden.

Frågan är om det med nuvarande bestämmelser finns ett tillräckligt skydd mot att nätverksamheten får bära kostnader i den konkurrensutsatta verksamheten och att dessa kostnader i sin tur läggs på nättariffen.

Ett huvudsyfte med kravet på skilda juridiska personer i 3 kap. 1 § samt särredovisning i 3 kap. 2 § ellagen är att undvika att nätverksamhet subventionerar annan verksamhet, i första hand elhandel. Förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet innehåller krav på att lämna upplysningar om vissa uppgifter avseende intresseföretag. Nätmyndigheten kan vidare i samband med tillsynen av nättariffernas skälighet upptäcka fall av misstänkt korssubventionering och i den mån denna påverkar skäligheten av tariffen agera.

Nedan (avsnitt 3.6.1–3.6.6) följer en genomgång av några särskilt uppmärksammade former av subventioner eller samarbete. Därefter redovisar vi i avsnitt 3.6.7 våra övergripande överväganden och slutsatser angående övervakningen av otillåten subventionering från nätverksamheten.

3.6.1 Inköp av förlustel till för höga priser

Bedömning: Att en inte önskvärd subventionering genom inköp av förlustel till överpris sker skall övervakas inom ramen för tillsynen av tariffnivån.

Från förbudet för en juridisk person som bedriver nätverksamhet att bedriva produktion av eller handel med el undantas produktion som uteslutande är avsedd att täcka nätförluster,² vilket framgår av

² Med nätförlust avses förlust i det elektriska överföringsnätet, dvs. skillnaden mellan inmatad effekt och uttagen effekt. Förlustel är således den el som behövs för att ersätta energiförluster i näten.

3 kap. 1 § andra stycket första punkten ellagen. Huvudskälet till undantaget är att alla nätföretag har en viss energiförlust av el på sina nät som sker vid överföringen. Produktion för att enbart täcka sådan förlust omfattas sålunda inte av förbudet.

Enligt 4 a § punkten 1 förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet skall i noter till årsrapporten uppgift lämnas om inköp och försäljning från intresseföretag. I Närings- och teknikutvecklingsverkets föreskrifter och allmänna råd om ändring i Närings- och teknikutvecklingsverkets föreskrifter och allmänna råd (1995:1) om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) stadgas i 4 § andra stycket att upplysningar skall lämnas om de principer som använts för intern prissättning av varor och tjänster som berör nätverksamheten, mellan såväl koncernbolag som rörelsegrenar. Vidare stadgas i 6 § punkterna 1.15 och 1.16 att för nätkoncession för område skall den särskilda rapporten som bifogas förvaltningsberättelsen innehålla information om under året inköpt och producerad energi för att täcka nätförluster. Enligt punkten 3.4 skall kostnader för att täcka nätförluster fördelas på inköp och egen produktion anges.

Ett av NUTEK:s förslag var att förbjuda direktupphandling av förlustel från närstående elhandelsföretag. Detta förslag framstår enligt vår uppfattning av flera skäl som mindre bra. Ett skäl är att de allra flesta nätföretagen vid denna tid i praktiken var hänvisade till att inköpa el från endast ett elhandelsföretag, nämligen det som var leveranskoncessionär i området. Detta förhållande var en följd av det då gällande regelverket, och beskrivs närmare längre ned. Ett annat skäl är att nätföretagets handlingsfrihet som företag enligt vår uppfattning måste anses innefatta att själva kunna välja sina leverantörer. En affär som är dålig, olönsam eller som på annat sätt kan ifrågasättas bör enligt vår uppfattning angripas av nätmyndigheten om den påverkar och höjer nättariffen.

Frågan om inköp av dyr förlustel bör vidare jämföras med det förhållandet att ett nätföretag enligt gällande regler självt kan producera förlustel dyrt, och sedan låta denna kostnad ingå i underlaget för tariffen så länge denna inte anses oskälig. Detta förhållande skulle inte avhjälpas med de föreslagna inhandlingsförbudet, utan skulle därtill kräva att egenproduktion förbjöds eller kostnadsövervakades. Enligt vår uppfattning skulle införandet av en regelstruktur av denna art – innefattande både förbud mot direktupphandling och egenproduktion - både hindra önskad verksamhet och kräva en dyr kontrollverksamhet. Vi anser därför

att båda dessa situationer bättre kan angripas inom ramen för övervakningen av skäligena nättariffer.

NUTEK föreslog vidare att en bestämmelse med innebörd att nätföretag i huvudsak skulle vara skyldiga att upphandla el i konkurrens genom anbudsförfarande skulle övervägas. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) innehåller bestämmelser om att upphandling inom den svenska offentliga sektorn skall ske i konkurrens. Fjärde kapitlet LOU behandlar upphandling inom vatten-, energi-, transport och telekommunikationsområdena. Enligt 4 kap. 1 § första stycket 1 LOU skall bestämmelserna i kapitlet tillämpas vid upphandling som görs av en upphandlande enhet för sådan av enheten bedriven verksamhet som består av, såvitt nu är ifråga, drift eller tillhandahållande av fasta nät i syfte att betjäna allmänheten i fråga om produktion, transporter, distribution eller försörjning med elektricitet, eller av leverans av sådan nytting till fasta nät.

Vid tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet innefattar termen "upphandlande enhet" bl.a. företag som bedriver verksamhet med sådant särskilt tillstånd från en myndighet som innebär att ett eller flera företag förbehålls rätten att bedriva verksamheten. Med "särskilt tillstånd" avses bl.a. fall då ett företag bedriver verksamhet som avses i första stycket 1 och levererar elektricitet till ett nät som drivs av ett företag som har särskilt tillstånd från en myndighet (4 kap. 1 § tredje stycket). Nätföretag omfattas av bestämmelserna i kapitlet och detta oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi (jfr Karnov s. 1467 fotnot 86). Detta är ett avsteg från LOU:s systematik i övrigt, enligt vilken endast upphandlande enheter inom offentlig sektor omfattas av lagen.

Vad beträffar frågan om upphandling av s.k. förlustel bör det noteras att upphandling av energi och/eller bränsle för energiproduktion m.m. undantas från LOU:s tillämpningsområde. Enligt 4 kap. 7 § 2 LOU skall bestämmelserna i kapitlet inte gälla vid upphandling av energi eller bränsle för energiproduktion, om upphandlingen görs för verksamhet enligt 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 som avser elektricitet, gas eller värme eller som avser utnyttjande av mark- eller vattenområden för prospektering eller utvinning av olja m.m. Bestämmelserna i LOU har, med undantag av dess sjätte kapitel, meddelats till följd av Sveriges förpliktelser som medlem av den Europeiska unionen (EU). Rent konkret rör det sig om införlivande i svensk rätt av en rad EG-

direktiv rörande offentlig upphandling, jfr 1 kap. 1 andra stycket LOU samt Karnov fotnot 1 s. 1 455. Med andra ord motsvarar reglerna i fjärde kapitlet LOU, inklusive nu angivet undatag, gällande EG-direktiv.

LOU gäller således i princip för all upphandling inom energiområdet. Undantaget i LOU 4 kap. 7 § medför emellertid i praktiken att upphandling av s.k. förlustel undantas från lagens tillämpningsområde. Att i svensk lagstiftning införa strängare regler än vad som föreskrivs enligt EG-rätten förefaller dock mindre lämpligt. Även om gällande EG-direktiv inte skulle innebära något hinder mot detta, skulle en sådan skärpning medföra väsentligt andra konkurrensförutsättningar på den svenska marknaden jämfört med andra medlemsstater i EU (och även i jämförelse med EES-landet Norge).

NUTEKs förslag i denna del bör därför enligt utredningens uppfattning avvisas.

Ett ytterligare alternativ som föreslagits är att föreskriva antingen att principerna för prissättning av inköp av förlustel skall anges i årsrapporten eller att sådan el måste prissättas till gällande marknadspris (jfr Rundfelt). Principerna för prissättningen skall beträffande koncerner anges vilket framgår av 4 § andra stycket av NUTEKs föreskrifter (jfr ovan).

Beträffande förslaget om prissättning till gällande marknadspris skulle ett krav på att prissätta till spotpris, kunna komma i konflikt med intresset av stabila nättariffer. Detta eftersom spotpris bestäms kontinuerligt utifrån tillgång och efterfrågan och därför kan variera. Vi bedömer därför att ett krav på prissättning till spotpris inte är lämpligt. Ett marknadspris finns emellertid även på kontrakt på längre sikt (terminsbasis) och i så fall skulle variationerna kunna mildras.

Den avreglerade elmarknaden har emellertid inneburit konkurrens i handeln med el, vilket skapat förutsättningar för prispress och ökad konkurrens i elförsörjningen. Genom det tidigare kravet på timvis mätning var nätägarna i praktiken tvungna att köpa förlustel från leveranskoncessionären (som vanligen var ett närbesläktat elhandelsföretag). Detta eftersom en mätning av förlustel krävde timvis mätning för all inmatning och uttag av el i nätägarens område. Endast om samtliga kunder hade haft utrustning för timvis mätning skulle nätägaren ha kunnat byta elleverantör och handla förlustel från valfri leverantör till bästa möjliga pris. Med införande av schablonberäkning kan nu

nätföretagen handla förlustel av annan utan krav på särskild mätning. Jämfört med förhållandena år 1997, som behandlas i NUTEKs rapport, har således förutsättningarna förändrats. Härutöver har börshandeln med el utvecklats betydligt och ett tydligare marknadspris för el har etablerats. Vi anser att dessa faktorer också har lett till ett ändrat synsätt och en ändrad hantering av förlustel. Det har blivit lättare att bedöma prissättningen eftersom det finns konkurrens på området. Att ställa krav på upphandling av förlustel torde inte ge ytterligare kostnadsbesparingar, utan skulle snarare kunna öka kostnaderna genom ökad administration.

Det finns således numera möjlighet att handla från annan än den tidigare leveranskoncessionären. Det finns ett tydligare marknadspris, och nätföretagen köper också i större utsträckning el i konkurrens. Vi anser därför att frågan om förlustel bör vara möjlig att behandla inom ramen för kravet på skäligena nättariffer.

3.6.2 Ekonomiska ansvarsförbindelser

Bedömning: Övervakning att en inte önskvärd subventionering genom ekonomiska ansvarsförbindelser sker skall ske inom ramen för övervakning av tariffnivån. Ett eventuellt infriande av en ansvarsförbindelse får inte tillåtas att belasta nättariffen.

Gällande ordning är att det i noter till årsrapporten skall lämnas uppgifter om ställda säkerheter och ansvarsförbindelser till förmån för intresseföretag, vilket framgår av 4 a § punkten 6 förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Enligt 3 § Närings- och teknikutvecklingsverkets föreskrifter och allmänna råd om ändring i Närings- och teknikutvecklingsverkets föreskrifter och allmänna råd (1995:1) om redovisning av nätverksamhet (NUTFS 1998:1) skall ställda säkerheter och ansvarsförbindelser särskilt redovisas.

I årsrapportens förvaltningsberättelse skall vidare upplysning lämnas om bl.a. händelser som inträffat under räkenskapsåret eller därefter om de är av väsentlig betydelse för nätverksamheten, vilket framgår av 8 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Ett infriande av en ansvarsförbindelse bör vara en händelse av sådan väsentlig betydelse.

NUTEK anförde att ett förbud för nätföretag att lämna garantier eller ansvarsförbindelser eller gå i borgen för konkurrensutsatt verksamhet borde övervägas.

Att ställa säkerhet eller ingå en ansvarsförbindelse innebär dock inte någon kostnad för nätföretaget så länge åtagandet inte måste infrias. Förbindelsen i sig kan emellertid påverka nätföretagets kreditvärdighet, vilket i förlängningen kan påverka finansieringen och därigenom företagets resultat.

Som nämnts bedrivs nätverksamhet ofta i samma företag, eller i samma koncern, som ett flertal andra verksamheter. I allmänhet torde därför inte nätverksamheten, eller tillgångar som är hänförliga till nätverksamheten, formellt utgöra hela säkerheten för åtaganden av detta slag. Dock torde nätverksamheten oftast vara den kapitaltunga delen av företagets eller koncernens totala verksamhet, och därmed kunna ha en stor betydelse vid bedömningen av säkerheten. Detsamma kan gälla möjligheten att höja nättariffen, om detta antas vara möjligt för att infria ansvarsförbindelsen.

Enligt vår uppfattning måste denna fråga betraktas på följande sätt. Att infria en ställd ansvarsförbindelse av angivet slag hör inte till nätverksamhet och en sådan kostnad skall därför inte kunna belasta nätverksamhetens resultat. En felaktig riskbedömning bör självfallet inte kunna drabba nätkunderna genom att tariffnivån höjs, utan en därigenom uppkommen förlust skall istället ersättas genom exempelvis ett ägartillskott. Vi anser att det är mycket viktigt att kraftfullt understryka ett sådant synsätt, så att förhållandet också uppfattas och noteras av potentiella kreditgivare. Vi finner emellertid inte anledning att lämna förslag på någon särskild reglering i denna fråga eftersom även denna situation omfattas av nätmyndighetens tillsyn av skäliga tariffer.

3.6.3 Koncernbidrag och utdelningar

Förslag: Övervakning att en inte önskvärd subventionering genom koncernbidrag sker skall ske inom ramen för övervakningen av tariffnivån. För att underlätta myndighetens tillsyn kan bestämmelser om att årsrapporten skall innehålla uppgifter om koncernbidrag och utdelningar motsvarande den juridiska person som bedriver nätverksamhet införas.

Enligt 4 § förordningen om redovisning av nätverksamhet skall i årsrapporten lämnas upplysning om koncernbidrag till eller från det företag som bedriver nätverksamheten samt uppgift om ägar-tillskott i den mån det berör nätverksamheten. Någon beloppsmässig angivelse för när koncernbidrag eller utdelning skall anses vara en subventionering finns inte.

Ellagen innehåller inga särskilda bestämmelser angående koncernbidrag eller utdelningar. I 12 kap. aktiebolagslagen (1975:1385) finns allmänna bestämmelser om vinstutdelning och annan användning av bolagets egendom. Motsvarande bestämmelser för ekonomiska föreningar finns i 10 kap. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Förutsättningarna för avdrag för koncernbidrag framgår av 2 § 3 mom lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Att företa dessa transaktioner är normalt affärs-mässigt handlande och så länge gällande regler beaktas finns inget lagligt hinder att genomföra dem.

Koncernbidrag och vinstutdelningar påverkar inte direkt nätverksamhetens resultat. Däremot kan onormalt höga koncernbidrag och utdelningar försämma verksamhetens likviditet och därigenom på sikt negativt påverka räntekostnader och räntetäkter.

Koncernbidrag och utdelningar görs av den juridiska personen. För nätföretag med omfattande övrig verksamhet inom samma juridiska person kan fråga uppstå hur företagna koncernbidrag och utdelningar skall hänföras till respektive verksamhet. Detsamma gäller hur satsat kapital i verksamheten skall fördelas på ett rättvisande sätt mellan nätverksamhet och övrig verksamhet.

Koncernbidrag och utdelningar framgår därför inte alltid av årsrapporten eftersom man från företaget ansett att de inte skall hänföras till nätverksamheten utan till övrig verksamhet. Däremot framgår de alltid av årsredovisningen. För att underlätta nätmyndighetens tillsyn kan bestämmelser om att årsrapporten skall innehålla uppgifter motsvarande den juridiska personen övervägas. Ingenting hindrar emellertid myndigheten att redan idag få del av uppgifterna genom årsredovisningen. Ett krav på ökad information från nätföretagen bör, mot bakgrund av att uppgifterna redan finns upprättade, emellertid inte innebära någon nämnvärd ökad administrativ börda för företagen.

Istället för att införa direkta regler mot förekomsten av koncernbidrag och utdelningar riktade enbart mot nätverksamhet kan – i den mån de förekommer i stor omfattning och därigenom

leder till en för hög tariffnivå – eventuella koncernbidrag och utdelningar angripas indirekt genom kontrollen av tariffnivån.

3.6.4 Gemensam styrelse och verkställande direktör

Förslag: Den avsedda åtskillnaden mellan nätverksamhet samt produktion av och handel med el i 3 kap. 1 § markeras genom en ny bestämmelse. En regel med innebörd att majoriteten av styrelseledamöterna i ett nätföretag inte också får ha styrelsepositioner i elhandels- eller elproduktionsföretag införs. Vidare införs förbud mot gemensam verkställande direktör i nätföretag och elhandels- eller elproduktionsföretag.

När den nya ellagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1996 separerades i praktiken nät- och elhandelsverksamheterna i de tidigare integrerade elföretagen. I ellagen infördes ett krav på skilda juridiska personer, genom bestämmelsen i 3 kap. 1 § att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el (se avsnitt 2.3). Det främsta motivet för att införa denna bestämmelse var att minska risken för s.k. korssubventionering mellan produktion av och handel med el och nätverksamhet (prop. 1993/94:162 s. 103)

Nätmyndigheten har i en studie under oktober 1999 undersökt förekomsten av gemensam verkställande direktör och styrelsegemenskap mellan nätföretag och elhandelsföretag. Av studien framgår att av 186 undersökta nätföretag hade 99 företag gemensam verkställande direktör med ett elhandelsbolag. Styrelsen bestod i 140 nätbolag av delvis samma personer som i ett elhandelsbolag. Av dessa var en majoritet av styrelsen gemensam i 92 nätföretag. Enligt studien hade 94 nätbolag såväl gemensam verkställande direktör som gemensamma ledamöter i styrelsen med ett elhandelsbolag. Vid tiden för studien saknade 40 nätbolag någon av de anknytningar med elhandelsbolag som undersöktes.

Det föreligger således i relativt stor omfattning lednings- och styrelsegemenskap mellan nät- och elhandelsföretag. Det bör dock påpekas att det är stor skillnad på företagens storlek och att många av nätföretagen har styrelsegemenskap med elhandelsföretag som har små marknadsandelar.

Aktiebolagslagen (1975:1385) innehåller inget förbud mot gemensam styrelse och/eller gemensam verkställande direktör i

skilda juridiska personer (jfr 1 kap. 5 § aktiebolagslagen angående moder- och dotterbolag). Jäv för styrelseledamot regleras i 8 kap. 20 § aktiebolagslagen. En bestämmelse om s.k. ställföreträdarjäv finns i tredje punkten. En styrelseledamot är förhindrad att delta i handläggningen av ett beslut om avtal mellan bolaget och en juridisk person som styrelseledamoten ensam eller tillsammans med någon annan får företräda, t.ex. i egenskap av styrelseledamot, verkställande direktör eller särskild firmatecknare. Undantag görs emellertid i 20 § andra stycket för det fall styrelseledamoten äger samtliga aktier i bolaget. Undantag görs också då bolagets motpart ingår i samma koncern som bolaget eller i en företagsgrupp av motsvarande slag. Delvis andra intressen gör sig emellertid gällande beträffande nätföretag.

Ellagens krav på skilda juridiska personer i 3 kap. 1 § (se avsnitt 2.3) innebär visserligen inget direkt förbud mot gemensam styrelse i skilda företag. Lagstiftaren har emellertid beslutat att nätverksamhet enligt huvudregeln skall bedrivas åtskilt från produktion av och handel med el. Att genom utbredd styrelsegemenskap inkräkta på denna bestämmelses intentioner strider mot lagstiftarens avsikt.

Enligt vår uppfattning bör inte ledningen för ett företag som driver nätverksamhet under monopolförhållande vara densamma som också leder ett företag som verkar i konkurrens på elmarknaden. Det kan då beträffande nätverksamheten ifrågasättas om ledningen i alla sammanhang har möjlighet att i praktiken upprätthålla den avgränsning mellan verksamheterna som lagstiftaren avsett. Nätföretagen måste med nödvändighet agera neutralt gentemot alla aktörer på den konkurrensutsatta elmarknaden.

Vi föreslår att den avsedda åtskillnaden i 3 kap. 1 § markeras genom en ny bestämmelse. En regel med innebörd att majoriteten av styrelseledamöterna i nätföretag inte också får ha styrelsepositioner i elhandelsföretag bör således enligt vår uppfattning införas. Detta kan ske genom att en helt ny regel skapas eller genom att lämplighetskriteriet i 2 kap. 10 § förtydligas till att uttryckligen avse förbud mot gemensam styrelse i nätföretag samt elhandels- och elproduktionsföretag. Vi har stannat vid det förstnämnda alternativet.

En fråga som därvid uppkommer är var gränsen bör sättas. Tolereras en styrelseminoritet gemensam? Får verkställande direktören vara gemensam? Bör denna fråga istället utvecklas genom att lämplighetskriteriet tolkas i praxis? Vid en gemensam styrelse-

majoritet har företaget ingen styrelse som särskilt tar till vara företagets intressen. Om endast en minoritet av styrelsen är gemensam uppstår inte detta problem. Enligt vår uppfattning finns inget hinder för att en minoritet av en styrelse är gemensam.

Nätkoncession får endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet, vilket framgår av 2 kap. 10 § ellagen. I detta stadgande regleras kravet på koncessionshavarens lämplighet. I bedömningen skall vägas in sökandens allmänna kompetens och utformningen av den organisation som skall handha nätverksamheten. Om ansökan avser nätkoncession för område krävs dessutom att sökanden är lämplig att bedriva nätverksamhet i just det begärda området. Faktorer som därvid skall vara vägledande är nätföretagets effektivitet, omfattning och därtill hörande möjligheter att hålla sig med kompetent personal, beredskapsorganisation m.m. eller, alternativt, förutsättningar att klara dessa funktioner tillsammans med angränsande nätföretag (jfr. prop. 1996/97:136 s. 125).

Nätmyndigheten har vid tillämpning av 2 kap 10 § ellagen funnit att ett nätföretag med gemensam styrelse och verkställande direktör med ett elhandelsföretag inte från allmän synpunkt kan anses lämpligt att bedriva nätverksamhet. Frågan har överklagats till regeringen och är ännu inte avgjord.

Den verkställande direktören skall bl.a. sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar samt i vissa fall vidta åtgärder utan styrelsens bemyndigande om styrelsens beslut inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet, vilket framgår av 8 kap. 25 §. Ett förbud mot gemensam verkställande direktör kan särskilt för mindre företag i vissa fall innebära en inte oväsentlig kostnadsökning. Ett mindre ingripande alternativ kan därför vara att – utöver gemensam styrelsemajoritet – förbjuda gemensam styrelseordförande i nätföretag samt elhandels- och elproducentföretag. Mot bakgrund av den styrkeposition verkställande direktören kan innebära och de motstridiga intressen han kan ha i de två företagen samt för att i praktiken genomföra åtskillnad mellan nätföretag och elhandelsföretag, har vi emellertid funnit att samma överväganden som gjorts beträffande styrelsemajoriteten även bör gälla verkställande direktören.

Mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser förslaget i vissa fall kan innebära för de mindre företagen har vi diskuterat om ett undantag för dessa kan vara motiverat. Vi har emellertid funnit att även om de små företagens ställning är sådan att de i mindre mån

skadar marknaden är ändå bestämmelsen i hög grad relevant för dem. Syftet med regeln är, förutom att förstärka kravet på åtskillnad mellan nätverksamhet samt produktion av och handel med el, också att förhindra korssubventionering med åtföljande högre nättariffer. Kunder anslutna till ett litet nät har samma berättigade krav till åtskillnad mellan verksamheterna. Vi avstår därför från att föreslå att regeln skall ha ett undantag.

3.6.5 Övrigt

Bedömning: Kontrollen i syfte att förhindra en övervältring av kostnader på nätverksamhet skall ske inom ramen för övervakning av tariffnivån.

Samarbete mellan företag samt mellan olika verksamheter inom ett företag är ofta rationell genom att stordriftsfördelar kan utnyttjas. Det innebär också att ekonomiska vinster av sådant samarbete kan komma kunderna tillgodo. Samarbetet kan i samband med nätverksamhet till exempel ske i form av gemensamma kundregister, gemensamma utskick, gemensam fakturering, gemensamma lokaler samt fördelning av personalresurser. Samarbetet bör dock inte kunna leda till faktiskt ökade kostnader som höjer nättarifferna. Ett förbud mot sådana beteenden skulle däremot kunna leda till ökade kostnader och därmed till höjda tariffer.

En risk för subventionering föreligger emellertid om kostnaderna för de aktiviteter som samarbetet gäller skulle läggas endast på nätverksamheten, eller om varor och tjänster inte köps till marknadsmässiga priser. Till skillnad mot frågan om förlustel saknas här ofta ett tydligt marknadspris.

Samtliga till nätverksamheten direkt hänförliga intäkter och kostnader skall redovisas i resultaträkningen. Om nätverksamhet bedrivs tillsammans med annan verksamhet i samma juridiska person, skall gemensamma intäkter och kostnader redovisas efter fördelning enligt adekvata och dokumenterade fördelningsgrunder på ett sätt som ger en rättvisande bild av nätverksamheten, vilket framgår av 6 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Hur denna fördelning i praktiken skall göras är dock inte alltid helt klart.

Enligt vår uppfattning finns det här två alternativ. Antingen införs bestämmelser med syfte att ytterligare avgränsa nätverk-

samhet, såsom t.ex. förbud mot gemensamma lokaler, eller så anses kontrollen av att förhindra en övervältring av kostnader på nätverksamhet rymmas inom ramen för kontroll av tariffens skälighet. Vi anser att det förstnämnda alternativet skulle leda till orimliga konsekvenser. En tillämpning skulle både vara kostnads-höjande och leda till komplicerade gränsdragningsproblem. Om metoden tillämpades konsekvent skulle nätföretagen i praktiken tvingas till en alltmer omfattande "egenproduktion" av varor och tjänster som egentligen kunde tillhandahållas av specialister till mycket lägre kostnader.

Vi har därför stannat vid det sistnämnda alternativet, dvs. vid en effektiv kontroll av skäliga nättariffer uppkommer inte ett ekonomiskt utrymme för att övervältra otillbörliga kostnader. I detta sammanhang måste det också påpekas att ett stort ansvar för att en korrekt fördelning görs av kostnaderna för gemensamma verksamheter måste vila på företagets revisorer. De bör ha en mer ingående kunskap om de aktuella företagets verksamheter, än vad tillsynsmyndigheten kan förväntas ha. Till stöd för hur fördelningen skall ske kan emellertid principer förtydligas för hur gemensamma kostnader skall fördelas och hur intern prissättning skall ske. Hur detta närmare skall ske får regleras i förordning och genom att myndigheten utfärdar preciserade föreskrifter.

3.6.6 Koncernförhållanden mellan nätföretag och elhandelsföretag

Bedömning: Det finns inte behov av särskilda regler för koncernförhållanden.

Enligt vårt uppdrag skall vi särskilt uppmärksamma koncernförhållanden mellan företag som bedriver nätverksamhet och företag som bedriver handel med el. Under avsnitt 3.6.1–3.6.5 har vi berört vissa hithörande problem.

Enligt NUTEKs rapport om korssubventionering från 1997³ ingår 82 procent av nätföretagen i en koncern. Enligt samma undersökning är det endast 19 procent av nätföretagen som enbart bedriver nätverksamhet i företaget. Övriga 81 procent säljer även andra typer av tjänster på marknaden.

³ Rapporten är refererad under avsnitt 3.2.

NUTEKs siffror om koncernförhållanden beträffande nätföretag stöds även av Kraftavtalsutredningens kartläggning av elhandelsföretagens koncernförhållanden.⁴ Sammanställningen omfattar 65 elhandelsföretag. Resultatet från undersökningen visar att 90 procent av företagen ingår i en koncern. Av dessa angav 61 företag nätverksamhet som annan verksamhet inom koncernen.

Hur nätföretagen fördelar sina gemensamma resurser mellan de olika verksamheterna är av betydelse vid bedömningen av nätverksamhetens intäkter och kostnader. Subventioneringar mellan koncernbolag, ägare och närstående kräver legala transaktioner mellan juridiska personer. De är därmed förhållandevis enklare att upptäcka. Möjligheterna till upptäckt minskar om subventioneringen görs inom en och samma juridiska person. De större problem torde således inte gälla koncernförhållanden utan företag med omfattande övrig verksamhet inom samma juridiska person. Vi finner mot denna bakgrund inte skäl att föreslå särskilda regler för koncernförhållanden.

3.6.7 Slutsatser

Bedömning: Möjligheten att förhindra inte önskvärd subventionering från nätföretag är helt beroende av en effektiv övervakning av nättariffernas skälighet. Subventionering som sådan bör inte förbjudas, eftersom ett sådant förbud är svårt att upprätthålla. Däremot är det helt klart att subventioneringar inte får påverka nättariffen. Övervakningen att så inte sker skall ske inom ramen för nätmyndighetens övervakning av tariffnivån. Speciella regler på vissa områden som komplement härtill och som stöd i tillsynsarbetet kan införas.

Vi har övervägt möjligheten att införa ett antal uppföranderegler; en begränsad katalog över vad som typiskt sett kan innebära otillåten subventionering och därför inte får förekomma. Förbudet skulle rikta in sig på beteenden där det finns incitament till subventionering.

Med en sådan lösning skulle nätmyndigheten kunna begränsa sin granskning till att förelägga ett företag att upphöra med en viss transaktion/beteende istället för den betydligt mer vanskliga upp-

⁴ Jfr. Kraftavtalsutredningens skrivelse till Näringsdepartementet den 1 mars 2000 s. 13.

giften att granska skäligheten av nättariffen. För företagen skulle klara regler finnas att rätta sig efter.

Nackdelar med denna ansats är att en katalog är svår att göra fullständig, att den lätt blir föråldrad och att lagstiftningen därför måste uppdateras regelbundet. Öhrlings PricewaterhouseCoopers rapport visar exempelvis att en subventionering av annan verksamhet inom ett företag skulle kunna göras på ett mycket stort antal vägar. Det blir då i praktiken omöjligt att införa en någorlunda fullständig förbudskatalog. Och skulle en sådan katalog ändå införas, så skulle samtidigt en mängd normala kommersiella handlingar och beteenden som inte är förknippade med subventioneringar också förbjudas.

Den grundläggande invändningen är således, enligt vår uppfattning, att om ett förbud mot ett visst beteende införs måste det först konstateras att detta beteende som regel leder till för höga nättariffer. Som tidigare påpekats är dock flera av de genomgångna beteendena i många sammanhang rationella eller på annat sätt affärsmässiga.

En annan möjlighet vi har diskuterat och ett alternativ till en förbudskatalog är en generell regel som förbjuder syftet med beteendena, dvs. en regel som förbjuder otillbörlig kostnadsövervältring. Ett problem med en sådan regel är att den måste utformas abstrakt och att det överlämnas åt rättspraxis att närmare tolka regeln. Detta skulle sannolikt leda till stora problem i tillämpningen under en lång tid framöver, då tolkningen ännu inte hunnit att utvecklas. En fördel vore dock att regeln i sig inte kontinuerligt måste uppdateras. Även här är dock den bärande invändningen att många av de beteenden, som skulle kunna komma att aktualiseras, normalt är rationella eller t.o.m. önskvärda.

Vi har slutligen fastnat för ett annat synsätt. Vi har funnit att möjligheten att förhindra inte önskvärd subventionering har ett direkt och klart samband med övervakningen av nättariffens skälighet. Vi anser att subventionering som sådan varken bör eller kan förbjudas i ellagen. Det är däremot helt klart att kostnader som inte är hänförliga till nätverksamhet, och som därför är att betrakta som subventioneringar om de belastar denna, inte får påverka nättariffen. Övervakning att så inte sker skall emellertid ske inom ramen för nätmyndighetens övervakning av tariffnivån. Det har visat sig svårt att kartlägga förekomsten av kostnadsövervältring, vilket vi närmare utvecklat i avsnitt 2.5.3. Med en bestämd och effektiv tillsyn har nätföretagen emellertid en

press att sätta låga priser och utrymmet för icke lönsamma beteenden minskar eller försvinner. Däremot kan speciella regler på vissa områden övervägas som komplement härtill och som stöd i tillsynsarbetet. Vi har i avsnitt 3.6.4 föreslagit en sådan regel, förbud mot gemensam styrelsemajoritet och gemensam verkställande direktör i nätföretag och elhandels- eller elproduktionsföretag.

Med detta synsätt – en effektiv tariffövervakning som i sig reglerar olönsamma beteenden – har vi följaktligen inte funnit skäl att närmare gå in på NUTEK:s, och Konkurrensverkets, förslag om straffavgift.

En ytterligare aspekt att beakta i sammanhanget är att utvecklingen går mot en ökad internationalisering. De svenska kraftbolagen har sedan länge haft ett omfattande samarbete med kraftföretagen i grannländerna. I dag verkar de, liksom de nytillkomna elhandelsföretagen, på en gemensam nordisk elmarknad. Den nya europeiska lagstiftningen kommer med tiden att också leda till en alltmer omfattande intraeuropeisk elhandel. Nätföretagen svarar för transportvägarna på dessa marknader. Detta innebär att de svenska reglerna inte i allt för hög grad bör avvika från andra länders. Det skulle leda till onödiga svårigheter och komplikationer att tillämpa ett divergerande regelverk på den europeiska elmarknaden.