

Datum
2020-04-16

Diariernr
2020-100654

Ert datum
2020-02-17

Er referens
I2020/00462/E

Infrastrukturdepartementet

Promemorian särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet

Sammanfattning

Ei avstyrker förslaget om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

Förslaget bedöms inte leda till förbättrade incitament för elnätsföretagen att genomföra väl avvägda elnätsinvesteringar utan förefaller endast vara en konstruktion för att ge elnätsföretagen möjlighet att ta ut de intäkter som de inte hunnit ta ut under tidigare tillsynsperioder. Eftersom elnätsföretagen redan får täckning för sina investeringar i den nuvarande regleringen, så kommer det föreslagna regelverket endast att leda till utökade vinster i elnätsverksamheterna under en period av minst åtta år. Ei bedömer att det är fråga om betydande belopp, som ligger i storleksordningen 30–40 miljarder kronor. Förslaget motverkar även elnätsregleringens syfte av att vara förutsägbar.

Ei anser inte att förslaget kommer att uppnå det uttalade syftet, att öka kapaciteten i elnäten. Det beror på att de föreslagna kriterierna för att kunna få ta del av investeringsbeloppet är så låga att den absoluta merparten av elnätsföretagen som vill ta del av investeringsbeloppet kan göra det redan på basis av nuvarande investeringsnivå.

Enligt förslaget ska investeringsbeloppet beräknas och fördelas mellan elnätsföretagens samtliga redovisningsenheter, även de som inte är samredovisade. Konsekvensen av det är att kunder i vissa områden kan komma att få betala mer i avgifter än vad som motsvaras av elnätsföretagets investeringar i just den redovisningsenheten. I denna del avviker förslaget på ett naturligt sätt från ellagens lagstiftning för elnätsföretagen som i de flesta andra avseenden utgår från redovisningsenheter.

Förslaget innebär också en inte obetydlig administrativ börda för Ei. Slutligen vill Ei påtala att det saknas en utförlig konsekvensanalys av hur kunderna påverkas vid efterföljande tillsynsperioder.

Energimarknadsinspektionens övervägande

Kapitel 1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Ei bedömer att förslaget inte handlar om att förbättra elnätsregleringen utan endast är en konstruktion för att ge elnätsföretagen möjlighet att få behålla de intäkter som de inte har hunnit ta ut av kunderna under den första tillsynsperioden 2012–2015. Detta görs genom

att gå runt den befintliga lagstiftningen i ellagen. Förslaget innebär dessutom att den nya övergångsbestämmelsen i ellagen som infördes den 1 april 2020 (SFS 2020:73), och innebär att elnätsföretagen inte får ta med sig outnyttjat intäktsutrymme från tillsynsperioden 2012–2015 in i tillsynsperioden 2020–2023, helt förlorar sin betydelse. Med det aktuella förslaget blir det, trots den nyligen införda övergångsbestämmelsen, åter möjligt för elnätsföretagen att använda det outnyttjade intäktsutrymmet från tillsynsperioden 2012–2015. Att hantera regleringen på detta sätt, genom att under kort tid införa flera nya lagstiftningar som dessutom kan sägas strida mot varandra, bidrar inte till förutsägbarhet i elnätsregleringen.

Förslaget stämmer inte heller överens med elnätsregleringens syfte. Elnätsregleringen är en förhandsreglering som ska skapa förutsägbarhet. Detta sker bland annat genom att nättarifferna för elnätsföretagens kunder regleras genom besluten om intäktsramar. Förslaget innebär att den del av intäktsramen som elnätsföretaget inte har utnyttjat under tillsynsperioden 2012–2015 kan komma att användas under två framtida tillsynsperioder, dvs 2020–2023 och 2024–2027. Belopp som egentligen skulle ha använts under en tidigare tillsynsperiod kommer alltså med förslaget att "återuppstå" i senare tillsynsperioder än vad ellagen normalt medger. Detta är varken förutsägbart eller rättssäkert. Förutsägbarhet i elnätsregleringen är viktigt för både elnätsföretagen och kunderna. Att i efterhand återanvända belopp för tillsynsperioder som redan har passerat och på detta sätt påverka intäktsramsregleringen stämmer illa med syftet att vara förutsägbar.

Ei vill även framhålla att den reglering om intäktsramar som redan finns i ellagen täcker elnätsföretagens kostnader (inklusive kapitalkostnader). Regelverket sätter inte upp några hinder för elnätsföretagen vad gäller investeringar utan de får täckning för sina kostnader för investeringar genom regleringen. I 5 kap. 1 § ellagen (1997:857) anges att en nätverksamhet ska ha en bestämd intäktsram som behövs för att täcka kostnader för driften av en nätverksamhet, täcka avskrivningar och ge en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs. När det gäller kapitalbasen ska den beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som elnätsföretaget använder för att bedriva nätverksamheten med hänsyn till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden (5 kap. 7 § ellagen). Elnätsföretaget får därför redan idag den ersättning för investeringar som de behöver för att bedriva sin verksamhet.

Kapitel 4 Särskilda drivkrafter för investeringar i elnätet

I förslaget anges att syftet är att skapa särskilda drivkrafter för elnätsföretag att göra investeringar som ökar kapaciteten i elnätet. Ei anser inte att förslaget kommer att uppfylla detta syfte. Enligt förslaget ska Ei fastställa ett särskilt investeringsutrymme under tillsynsperioden och öka intäktsramen med ett investeringsbelopp efter tillsynsperioden. Som förslaget är utformat innebär det att elnätsföretagen, i investeringsbeloppet, får räkna med alla typer av investeringar, oavsett om det ökar kapaciteten i elnäten eller inte. Om förslaget ska öka investeringar som syftar till att öka kapaciteten måste det ställas krav på elnätsföretaget att motivera vilka investeringar som görs och varför de ökar kapaciteten, alternativt att förslaget definierar vilken typ av investeringar som kan sägas öka kapaciteten i elnätet.

Det bör förtydligas i förslaget hur nättarifferna för senare tillsynsperioder kan påverkas. Enligt förslaget ska lagen gälla tills vidare. Outnyttjat intäktsutrymme under 2012–2015 ställs i relation till de investeringar som elnätsföretagen har gjort under 2020–2027. Det är oklart hur kundernas nättariffer kommer att påverkas för tillsynsperioder efter 2027, det vill säga tillsynsperioden 2028–2031 och framåt. Det är också oklart i vilken ordning ett outnyttjat intäktsutrymme från tidigare tillsynsperioder ska avräknas i samband med avstämningen efter tillsynsperioden. Det har i sin tur betydelse för hur många tillsynsperioder ett belopp kan leva kvar. I kap 6.1 nämns att underskott inte kommer att kunna utnyttjas efter utgången av tillsynsperioden 2028–2031 och i konsekvensanalysen i kap 10 nämns att elnätsföretagen kan debitera kunderna under en tolvårsperiod (tre tillsynsperioder). Konsekvenserna av förslaget bör därför, om det genomförs, förtydligas ytterligare.

6.1 Ökning av intäktsramen med ett investeringsbelopp

Det bör skrivas in i lagen när en ansökan om investeringsbelopp efter tillsynsperioden senast ska lämnas. Enligt förslaget ska frågan om intäktsramen ska ökas med ett investeringsbelopp beslutas när Ei beslutar om omprövning av intäktsramen efter tillsynsperiodens slut. Övriga uppgifter till omprövningen ska lämnas senast den 31 mars året efter tillsynsperiodens slut. Det är därför lämpligt att även en ansökan om investeringsbelopp ska ges in senast den 31 mars. Detta bör skrivas in i lagen.

Om elnätsföretaget vid en ansökan om investeringsbelopp vill fördela investeringsbeloppet mellan olika redovisningsenheter bör det av ansökan också framgå vilken procentuell fördelning mellan de olika redovisningsenheterna som elnätsföretaget vill ska ske. Något belopp ska inte anges.

Kapitel 6.2 Beräkningen av ett investeringsbelopp

Investeringar som överstiger en procent av kapitalbasen

I elnätsföretagens verksamhet ingår det att ansvara för drift och underhåll, och vid behov, bygga ut sitt ledningsnät. För tillsynsperioden 2020–2023 planerar elnätsföretagen att investera i genomsnitt 3,6 procent av sin ingående kapitalbas årligen. Den nivå på 1,0 procent som förslaget anger att elnätsföretagen ska uppnå för att få ta del av investeringsbeloppet är väldigt lågt satt utifrån hur mycket elnätsföretagen redan investerar. Detta innebär att elnätsföretagen i de allra flesta fall inte behöver göra några ytterligare ansträngningar för att få ta del av investeringsbeloppet. Det kan dessutom tilläggas att elnätsföretagen redan får full täckning för sina kostnader för alla investeringar som görs enligt ellagen. Förslaget behövs därför inte för att elnätsföretagen ska få täckning för sina kostnader för investeringar.

Investeringar som görs med eget kapital

I lagförslaget anges det att investeringsbeloppen i huvudsak bör svara mot investeringar som ett elnätsföretag finansierar genom lån. Utifrån förhållandet mellan lånat och eget kapital i elnätsföretagens årsredovisningar föreslås det att investeringsbeloppet ska motsvara 75 procent av de aktuella investeringarna. Ei anser dock att marknadsvärden på ett bättre sätt speglar ett elnätsföretags värde för eget och lånat kapital jämfört mot

bokförda värden. Marknadsvärden är därför att föredra som utgångspunkt i detta sammanhang och är också, till skillnad mot bokförda värden, ekonomiskt vedertaget. Inget svenskt elnätsföretag är dock noterat vilket innebär att det inte finns någon marknadsvärdering att tillgå. En analys av jämförbara företag är därför rimligt att utgå ifrån och utifrån denna grund har Ei bland annat beräknat en nettoskuldssättningsgrad, i besluten om intäktsram för elnätsföretagen avseende tillsynsperiod 2020–2023, till ca 50 procent. En sådan nivå är mer rimligt att utgå ifrån än de 25 procent som anges i förslaget.

Att elnätsföretagen skulle stå för 25 procent av investeringskostnaden är också missvisande eftersom ett elnätsföretag kan tillgodoräkna sig hela investeringsutrymmet, förutsatt att det investerar tillräckligt mycket. Avdraget sker endast på investeringskostnaden och inte på den outnyttjade intäktsramen, vilket investeringsutrymmet ställs emot.

Investeringsbeloppen bör bestämmas på företagsnivå

Ei anser att förslaget att beräkna investeringsbeloppet utifrån ett elnätsföretags samtliga investeringar är en konstruktion endast införd för att möjliggöra för elnätsföretag som har flera redovisningsenheter att kunna flytta belopp som finns kvar från tillsynsperioden 2012–2015 från en redovisningsenhet till en annan. Enligt förslaget ska två beslut fattas. Det första beslutet ska fastställa ett särskilt investeringsutrymme. Beslutet ska gälla för en redovisningsenhet. Det andra beslutet ska fastställa att intäktsramen ska öka med ett investeringsbelopp. Detta belopp ska beräknas utifrån ett elnätsföretags samtliga redovisningsenheter. Ei anser att beräkningen av investeringsbeloppet istället, om förslaget genomförs, ska utgå från elnätsföretagets redovisningsenhet som alla andra regler i ellagen utgår från. Enligt ellagen är det ett visst elnätsföretag som får nätkoncession för linje eller område, så kallade redovisningsenheter. Alla övriga regler i ellagen som till exempel beslut om intäktsramar, nättariffer och beslut om samredovisningar utgår från dessa redovisningsenheter.

Förslaget i denna del kan även få stora konsekvenser för kunderna. Elnätsföretag med flera redovisningsenheter får, enligt förslaget, välja hur de vill fördela investeringsbeloppen mellan enheterna. Detta innebär att kunder som är bosatta i ett redovisningsområde där elnätsföretaget har en stor kapitalbas riskerar att få betala mer i nättariffer än vad som motsvaras av elnätsföretagets investeringar i just den redovisningsenheten. Det enda som krävs är att elnätsföretaget väljer att ta ut investeringsbeloppet i redovisningsenheten. Elnätsföretaget kan då välja den redovisningsenhet som är fördelaktigast för dem. Kunderna kan alltså komma att få ökade nättariffer till följd av investeringar som är gjorda i en annan redovisningsenhet. Detta strider mot själva grundprincipen när intäktsramarna ska bestämmas.

Förslaget innebär att det inte är förutsägbart för kunderna hur stora nättariffer de kan komma att få under perioden. Ett syfte med regleringen om intäktsramar är att de ska vara förutsägbara och stabila. Det är därför det är en förhandsreglering och just förutsägbarheten har många gånger hävdats av elnätsföretagen. Rätten till förutsägbarhet gäller till lika stor utsträckning för elnätsföretagens kunder.

Kapitel 10 Konsekvensanalys

Konsekvenser för förvaltningsmyndigheter

Enligt förslaget antas den administrativa arbetsbördan för Ei bli liten. Ei delar inte denna bedömning. Det finns cirka 170 redovisningsenheter och Ei ska utöver besluten om investeringsutrymme fatta minst tre beslut per tillsynsperiod och redovisningsenhet (ett beslut innan perioden, tilläggsbeslut under perioden och ett beslut efter perioden). Förslaget innebär att Ei i fortsättningen kan komma att fatta fyra beslut per tillsynsperiod och redovisningsenhet. Efter tillsynsperioden ska Ei dessutom öka intäktsramen med ett investeringsbelopp för de företag som ansökt om detta. Detta beslut ska Ei fatta i samband med de omprövningsbeslut som Ei redan beslutar efter tillsynsperioden. Förslaget innebär att Ei ska ta ytterligare hänsyn till nya kriterier och en ny lag förutom de bestämmelser som Ei redan tillämpar enligt ellagen. Lagen riskerar att försvåra handläggningen av en redan komplicerad lagstiftning och det finns risk att den administrativa bördan blir betydande.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjuristen Göran Morén, chefsekonomen Therése Hindman Persson, avdelningschefen Tony Rosten, enhetschefen Rebecka Thuresson samt juristen Mona Karlsson, föredragande.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.