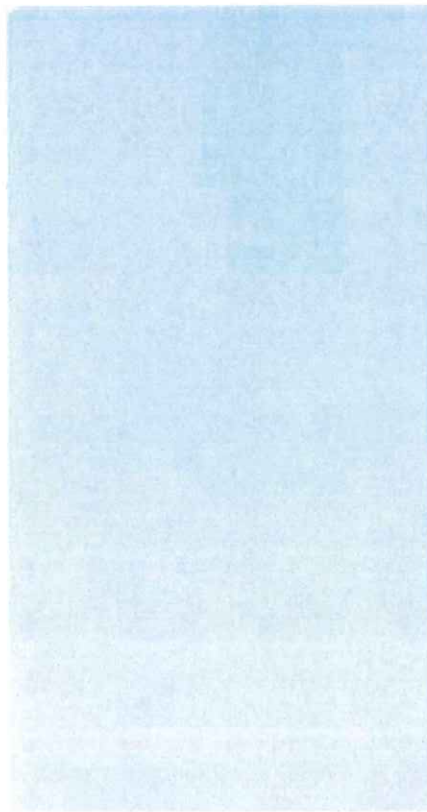
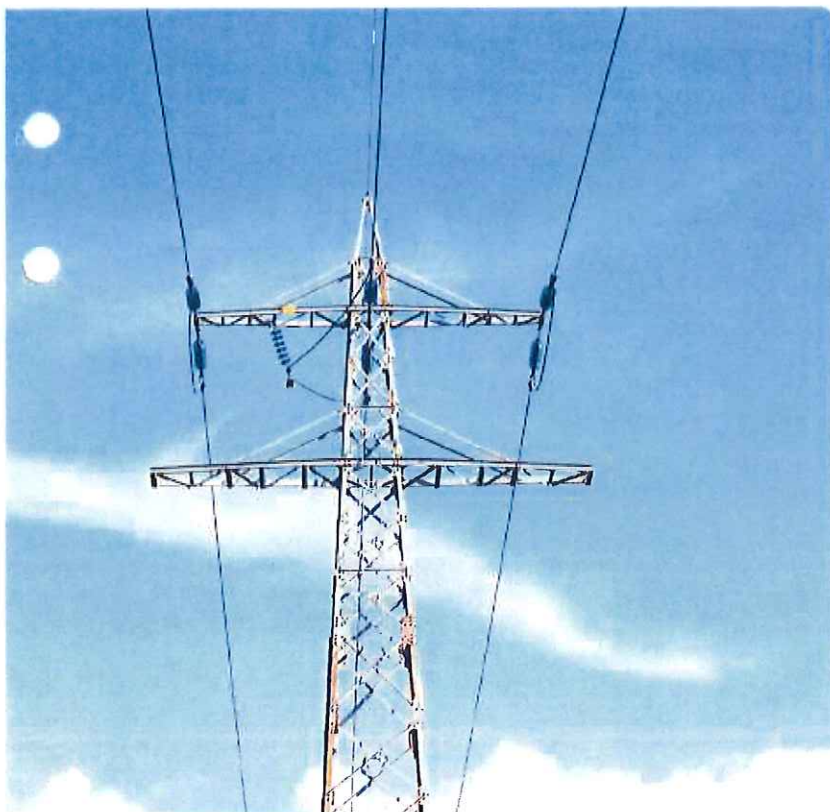




Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar

Förslag till ändringar i förordningen om fastställande
av intäktsram inför tillsynsperioden 2016 - 2019



Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2014:09
Författare: Semira Pandur, Dennis Jonsson, Christina Hjulström, Johan Carlsson och Rebecka Thuresson
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se
Omslagsbild: © Copyright Johnér Bildbyrå AB / Elliot Elliot
Tryckt av Flanders Sverige AB 2014

Förord

Energimarknadsinspektionen (Ei) har till uppgift att kontrollera att elnätsföretagen uppfyller sina skyldigheter enligt ellagen.

Det finns ungefär 180 elnätsföretag i Sverige. Dessa har monopol inom sitt geografiska område. Eftersom det saknas konkurrens på elnätsmarknaden är den reglerad och Ei granskar att företagen inte tar ut för höga avgifter och att leveransen är av god kvalitet.

År 2012 infördes förhandsreglering av elnätsavgifterna. Det innebär att Ei har beslutat en ram för varje elnätsföretag som reglerar hur stora elnätsavgifter de totalt får ta ut av sina kunder under åren 2012-2015. Intäktsramen ska säkerställa att företagen får skälig täckning för sina kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten, samtidigt som kunderna ska försäkras rimliga avgifter. Besluten om intäktsramarna för perioden 2012-2015 har överklagats av ungefär hälften av företagen och det pågår domstolsprocesser om riktigheten i besluten.

I april 2013 lämnade Ei ett antal författningsförslag till regeringen om hur elnätsregleringen skulle kunna utvecklas och förtydligas inför den andra tillsynsperioden som innefattar åren 2016-2019. Ei har därefter fått i uppdrag från regeringen om att lämna förslag på de närmare bestämmelser som ska styra hur intäktsramar ska bestämmas. Dessa förslag inklusive konsekvensbeskrivningar redovisas i denna rapport.

Som en del i arbetet har Ei inhämtat synpunkter från företrädare för elnätsföretagen och kundorganisationer.

Eskilstuna, mars 2014



Anne Vadasz Nilsson
Generaldirektör



Semira Pandur
Projektledare

Sammanfattning

Den 13 februari 2014 överlämnade regeringen propositionen 2013/14:85, Elnätsföretagens intäktsramar, till riksdagen. I propositionen föreslås att det ska införas nya normgivningsbemyndiganden i 5 kap. ellagen. Detta innebär att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Ei ska få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms.

Regeringen har ansett att det är nödvändigt att ta fram ett underlag som gör det möjligt att ta ställning till vilka ändringar som bör göras i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen. Med anledning av detta har Ei fått i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i den s.k. kapitalbasförordningen.

Det nuvarande regelverket för beräkning av intäktsramar har stora brister som är nödvändiga att åtgärda

Inför införandet av förhandsregleringen utreddes frågan om hur intäktsramar ska bestämmas och vilket regelverk som bör gälla. I det betänkande som lämnades av Energinätsutredningen genom SOU 2007:99, Förhandsprövning av nättariffer m.m. pekade utredningen framförallt på behovet av åldersbestämning av nätet samt att vissa avgörande parametrar i regleringen skulle läggas fast i författning.

När förhandsprövning infördes lämnades däremot många av förslagen från utredningen utan åtgärd. Merparten av bedömningarna av reglermodellens utformning överlämnades därför att slutligen utvecklas genom rättspraxis.

Inför den första tillsynsperioden gjorde Ei vissa vägval. Dessa vägval får ses mot bakgrund av den korta tid som stod till förfogande för att ta fram en helt ny modell för förhandsreglering av elnätsföretagens intäktsramar. Ei kan nu konstatera att vissa av de vägval som då gjordes sett i backspegeln var felaktiga och i allt väsentligt grundade sig på utgångspunkten att skapa en enkel och förutsägbar tillsynsmodell. Med stöd i de erfarenheter som Ei vunnit genom att ta fram nuvarande tillsynsmodell, tillämpat metoden på cirka 180 företag och även hanterat alla de överklaganden som följde, kan Ei konstatera att såväl det nuvarande regelverket som reglermetoden behöver revideras.

För att företagen och kunderna ska kunna förlita sig på att regleringen är robust över lång tid framåt anser Ei att regleringen inte kan utformas endast genom Ei:s tillämpning och domstolarnas rättspraxis, vilket kan ta väldigt lång tid. Det är å andra sidan inte lämpligt att Ei ges en långtgående rätt att föreskriva om regelverket i principiellt viktiga frågor. Sådana föreskrifter bör istället meddelas av regeringen.

Ei:s metod för beräkning av intäktsramar har stora brister som är nödvändiga att åtgärda

I dagens reglering tillämpas real annuitetsmetod för fördelning av kapitalkostnader. Metoden tillämpas utan uppgifter om anläggningarnas ålder vilket leder till flera allvarliga konsekvenser. Det finns en uppenbar risk för att företagen överkompenseras och att kunderna får betala för en och samma anläggning mer än en gång. Denna risk uppkommer i och med att kapitalkostnadsersättning utgår för helt avskrivna tillgångar samt genom att elnätsföretagen erhåller för hög kapitalersättning för det fall avskrivningstiden i regleringen är för kort. Vidare innebär avsaknaden av uppgifter om anläggningarnas ålder att Ei inte har möjlighet att följa upp de avskrivningstider som tillämpas i regleringen och inte heller vilken förnyelsetakt och åldersstatus som råder i de svenska elnäten.

Den nuvarande reglermodellen innebär således att det finns stora och uppenbara risker för att nätföretagen överkompenseras, vilket drabbar landets elkunder.

Ei kan också konstatera att den metod för kapitalkostnadsberäkning som tillämpats kan hämma förnyelse av viktig infrastruktur. Modellen ger företagen incitament att fortsätta driva äldre anläggningar istället för att investera i nya och effektivare anläggningar. Incitamenten att fortsätta driva äldre anläggningar uppkommer till följd av att företagen erhåller samma ersättningsnivå oavsett ålder.

Den nuvarande reglermodellen är både teoretisk och schabloniserad. Detta leder till praktiska problem när metoden ska tillämpas på landets cirka 180 elnätsföretag som alla har skiftande förutsättningar för att bedriva nätverksamhet och varierande historik.

När real annuitetsmetod tillämpas i regleringen innebär detta att kapitalkostnaderna fördelas reellt konstant över tiden vilket gör att kapitalkostnaderna i regleringen inte speglar företagets verkliga (bokföringsmässiga) kapitalkostnader som i verkligheten minskar linjärt över tiden. Detta ger upphov till flera svårigheter, bland annat att helt nyetablerade nätföretag måste finansiera de skillnader som råder mellan reglermässig ersättning och verkliga kapitalkostnader. Vidare kan detta innebära stora problem för kommunala företag som ska följa den s.k. självkostnadsprincipen i kommunallagen.

Vidare kan en reglermetod baserad på real annuitetsmetod och normkostnader för löpande drift- och underhållskostnader innebära att vissa kategorier av företag inte erhåller kostnadstäckning då normkostnader inte avspeglar de individuella förutsättningar som råder i det enskilda elnätsföretaget.

Slutligen är det pedagogiskt svårt att förklara reglermodellen för kunder som har bristande förtroende och acceptans för tillsynsmodellen eftersom det råder alltför stora skillnader mellan de reglermässigt ersatta kapitalkostnaderna och de verkliga kapitalkostnaderna.

Bristerna i regleringen skulle i allt väsentligt kvarstå vid en utveckling av den reala annuitetsmetoden – ett metodbyte är nödvändigt

Real annuitetsmetod leder till överkompensation som Ei för första tillsynsperioden valt att hantera med en s.k. övergångsmetod som är föremål för domstolsprövning. De flesta elnätsföretag som inkommit med synpunkter anser att den överkompensationen som annuitetsmetoden ger måste hanteras på något sätt. Det förslag som de flesta företag inkommit med är att den initiala kapitalbasen ska justeras på så sätt att den justerade metoden ger samma kapitalkostnad som en real linjär metod skulle ge med utgångspunkt i ett "halvgammalt nät", dvs. runt 20 år. Det finns dock flera problem med en sådan justering såsom t.ex. att vissa företag vars kapitalbas är yngre än "halvgammal" skulle drabbas särskilt hårt. Vidare innebär en sådan justering en överkompensation för de elnätsföretag med en anläggningsmassa som i genomsnitt är äldre än 20 år. Det saknas dessutom underlag för att göra adekvata bedömningar om hur dessa justeringar ska göras och därmed saknas underlag för att införa sådana bestämmelser i förordning.

Vid tillämpning av real annuitetsmetod i regleringen krävs det att det utvecklas både normkostnader för löpande påverkbara kostnader samt en mer kraftfull kvalitetsreglering. Det är resurskrävande och komplext att utveckla normkostnader och det ställs höga krav på att normkostnader utformas på så sätt att företag inte systematiskt gynnas eller missgynnas. Vid en tillämpning med normkostnader kommer i princip inte något företag att ha verkliga kostnader i nivå med normkostnader. Normkostnader tillhör ett område som innefattar omfattande inslag av bedömningar och kan därmed inte anses lämpligt att fastställa i förordning eller föreskrift. Vid eventuella domstolsprocesser måste Ei med en sådan metod dels presentera en utredning som övertygar domstolen om att framtagna normkostnader ger skäliga resultat och dels att det är lämpligt att använda sig av normer istället för företagets faktiska kostnader.

När real annuitet tillämpas utan normkostnader för löpande påverkbara kostnader, dvs. som i dagens reglering, blir den enda styrningen mot reinvesteringar i nätet kvalitetsregleringen. Det är inte möjligt eller ens lämpligt att skapa en kvalitetsreglering som är så stark att den helt kompenserar för de incitament som skapas med en real annuitetsmetod. I dagens lagstiftning finns också begränsningar för kvalitetsavdraget.

Även om den nuvarande metoden skulle justeras på det av företagen föreslagna sättet och även om normkostnader för löpande kostnader samt mer kraftfull kvalitetsregleringen utvecklades skulle brister i metoden ändå kvarstå. Tillfälliga och schabloniserade lösningar för att ta om hand problemet med överkompensationen löser inte problemen med metoden på sikt. En fungerande reglering kan inte uppnås om avskrivningstider i regleringen inte följs upp och om hänsyn inte tas till anläggningarnas ålder. Elnätsföretag har ett väsentligt informationsövertag vad det gäller dessa frågor och de kommer alltid att ha incitament att verka för att avskrivningstiderna i regleringen ska vara så korta som möjligt. Detta leder till att nätföretagen överkompenseras. Vidare skulle en reglering med real annuitetsmetod och med normkostnader för löpande påverkbara kostnader i allt väsentligt vara mycket teoretisk och schabloniserad och inte beakta företagets individuella förutsättningar. Detta kan innebära att vissa företag inte erhåller full kostnadstäckning.

Slutligen innebär en teoretisk modell med real annuitet och normkostnader att de olika delarna i intäktsramen inte matchar verklighetens fördelning mellan exempelvis kapitalkostnader och löpande kostnader även om den totala intäktsramens storlek skulle kunna anses rimligt. Det skulle därmed skapas en situation där företag som underkompenseras för vissa delar av intäktsramen kommer att överklaga dessa delar, trots att de överkompenseras i andra delar. Att en sådan modell i sig är väldigt teoretisk torde innebära att domstolsprocesserna blir både komplicerade och riskabla. Vid en helt schabloniserad reglering skulle Ei:s kontrollmöjligheter också minska väsentligt. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att tillämpa en metod som i så hög grad bortser från de cirka 180 elnätsföretagens individuella förutsättningar i fråga om storlek, historik och ägarbild.

Ei:s förslag till metodbyte

En alternativ metod för fördelning av kapitalkostnader är real linjär metod som tar hänsyn till anläggningarnas ålder. Metoden styr mot korrekta avskrivningstider eftersom det ligger i nätföretagens intresse att anläggningarna ska generera avkastning under så lång tid som möjligt. Med denna metod elimineras därmed riskerna för överkompensation som finns med den nuvarande metoden. Metoden ger också investeringsincitament både för ny- och ersättningsinvesteringar. Metoden kräver därmed varken normkostnader för löpande påverkbara kostnader eller en kraftfull kvalitetsreglering för att styrning mot reinvesteringar i nätet ska uppnås. Med real linjär metod skulle regleringen i viktiga delar ha sin utgångspunkt i företagets verkliga förutsättningar. Detta innebär att en sådan metod är betydligt enklare att tillämpa på så många företag med olika individuella förutsättningar. Tillämpning av real linjär metod ger en direkt uppföljning av både avskrivningstider och reinvesteringar i nätet.

Ei föreslår också att den regulatoriska avskrivningstiden ska vara fast tillsammans med en s.k. succesiv revideringskomponent som ger incitament för nätföretagen att vidmakthålla fungerande anläggningar även efter att avskrivningstiden löpt ut. På så sätt undviks riskerna för att anläggningarna inte utnyttjas optimalt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Regleringsmodellen bör läggas fast i förordning som beslutas av regeringen

Ei anser att det är helt nödvändigt att väsentliga principer för regleringen läggs fast i en förordning som beslutas av regeringen. Precis som regeringen har konstaterat i förarbeten är dagens reglering inte tillräckligt tydlig vilket medfört en osäkerhet om rättsläget. Flera väsentliga frågor, såsom exempelvis hur kapitalkostnader ska beräknas, är idag överlämnade till att utvecklas i praxis istället för att klarläggas i författning. Det faktum att det pågår processer i förvaltningsdomstol kommer troligen inte att betyda att det kommer finnas fast rättspraxis på området som kan tjäna som vägledning istället för författning.

Ei anser att regelverket måste bli tydligare redan inför nästa tillsynsperiod med början år 2016. Ei:s förslag till nya bestämmelser i kapitalbasförordningen utgår ifrån att det är regeringen och inte Ei som bör utfärda föreskrifter när det gäller bestämmelser av stor betydelse för intäktsramens utformning. Att ytterligare

reglering fastställs i förordning bidrar till att det skapa den långsiktighet som saknats när det gäller förhandsreglering av elnätföretagens intäktsramar.

Enligt Ei:s förslag ska kapitalbasförordningen föreskriva att en real linjär metod för beräkning av kapitalkostnader ska användas. Vidare ska det enligt Ei:s förslag framgå i förordningen vilka ekonomiska livslängder som ska gälla samt vilken kapitalkostnadsersättning som ska utgå efter den ekonomiska livslängden. Förslaget innefattar även vilka normgivningsbemyndiganden som ska lämnas till Ei.

De eventuella mindre önskvärda konsekvenser som skulle kunna uppkomma vid tillämpning av real linjär metod som exempelvis mer volatila tariffer är enligt Ei av högst marginell betydelse och står inte i rimlig proportion till de allvarliga brister som real annuitet medför. Ei anser att det är fullt möjligt att genomföra ett metodbyte ur ett legalt perspektiv och att de administrativa konsekvenser som uppstår är enligt Ei:s analys marginella. Metodbyten får vidare också anses ingå i den regulatoriska risk som avses täckas av risktillägg i kalkylräntan när företagens avkastning beräknas.