



2014-08-22

Näringsdepartementet

Analyssektariatet

Energi

**Kompletterande konsekvensanalys till Energimarknadsinspektionens rapport
Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar
(Ei R2014:09)**

Energimarknadsinspektionen (Ei) har i rapporten *Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar – Förslag till ändringar i förordningen om fastställande av intäktsram inför tillsynsperioden 2016-2019* (Ei R2014:09) lämnat förslag till ändringar i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen. I rapporten har Ei även gjort en konsekvensanalys över förslagen i rapporten.

Bakgrunden till att Ei fick detta uppdrag är att regeringen i propositionen *Elnätsföretagens intäktsramar* (prop. 2013/14:85) har föreslagit nya normgivningsbemyndiganden i 5 kap. ellagen som innebär att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten (Ei) ska få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Riksdagen har sedan antagit förslagen i propositionen. Ei fick därför i uppdrag att ta fram förslag till förordningsändringar med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena.

Regeringskansliet har remitterat ovan nämnda rapport. Därefter har ett förslag tagits fram till en ny förordning om intäktsram för elnätsföretag, i det följande intäktsramsförordningen, som ersätter kapitalbasförordningen.

Intäktsramsförordningen innehåller bestämmelser som överensstämmer med det som i dag föreskrivs i kapitalbasförordningen. Vidare föreslås ett antal bestämmelser som svarar mot Ei:s förslag. I den nya förordningen finns dock två nyheter som saknar motsvarighet i Ei:s förslag och som regeringen har tagit fram efter remissinstansernas synpunkter. Vidare finns bestämmelser i anslutning till 4 kap. 9 b ellagen.

För det första finns det en bestämmelse om att i fråga om anläggningar för överföring av el, ska anläggningstillgångens ålder vid beräkningen av intäktsramen anses vara 38 år vid utgången av år 2015 om anläggningstillgången då är äldre än 38 år eller om åldersuppgift saknas.

För det andra utgår de särskilda bestämmelser i kapitalbasförordningen som gäller Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och intäkter från stamledning. Detta innebär att Svenska kraftnät i fortsättningen, på samma sätt som övriga elnätsföretag, kommer att ha fyraåriga tillsynsperioder i stället för ettåriga.

Slutligen införs särskilda bestämmelser om hur det ska påverka intäktsramen att ett elnätsföretag har tagit emot sådant statligt stöd som avses i 4 kap. 9 b § ellagen. Ett sådant stöd syftar till att undanröja den tröskeeffektsproblematik som kan uppstå vid utbyggnaden av förnybar elproduktion.

Nedan redovisas en komplettering till Ei:s konsekvensanalys. Den kompletterande konsekvensanalysen avser de bestämmelser som inte finns med EI:s rapport. I övrigt hänvisas till Ei:s rapport.

Nedan redovisas konsekvenser för elnätsföretagen, kunderna, tillsynsmyndigheten och Sveriges domstolar.

1 Övergångslösning – ingångsålder om 38 år vid fastställandet av kapitalbasen.

I 12 § intäktsramförordningen införs särskilda bestämmelser om anläggningstillgångens ålder om anläggningen är äldre än 38 år eller om åldersuppgifter saknas. Ei får därefter meddela ytterligare föreskrifter om hur anläggningstillgångarnas ålder ska bestämmas.

Bestämmelsen innebär att alla äldre anläggningar får en bestämd ingångsålder vid fastställandet av kapitalbasen. Bestämmelsen tar sikte på de anläggningstillgångar som tillsätts en regulatorisk ekonomisk avskrivningstid om 40 år. Det innebär att för de anläggningstillgångar som omfattas av bestämmelsen får en normalavskrivning om 2 år och en ytterligare avskrivningstid med den successiva revideringskomponenten om 10 år, dvs. dessa anläggningar kommer att ge avkastning i ytterligare 12 år, tre tillsynsperioder, förutsatt att de är i drift.

Utan bestämmelsen skulle elnätsföretagen inte tillgodoräknas några kapitalkostnader för anläggningstillgångar som är 51 år (enligt 11 § intäktsramförordningen) eller äldre eftersom dessa anläggningar annars skulle exkluderas från kapitalbasen.

1.1 Elnätsföretagen

1.1.1 Allmänt

Bestämmelsen i 12 § intäktsramsförordningen innebär konsekvenser för elnätsföretagens intäkter och kan komma påverka elnätsföretagens administrativa kostnader genom minskad administrativ belastning i arbetet med att ta fram åldersuppgifter för tillgångar som är 38 år eller äldre. Bestämmelsen kan även innebära att investeringar senareläggs, som annars av ekonomiska skäl hade genomförts, eftersom dessa tillgångar inte hade genererat någon avkastning inom ramen för förhandsregleringen. Att tidpunkten senareläggs innebär tid för elnätsföretagen att kunna planera kommande förnyelseinvesteringar så de sker mer successivt över tid.

1.1.2 Konsekvenser för företagens intäkter

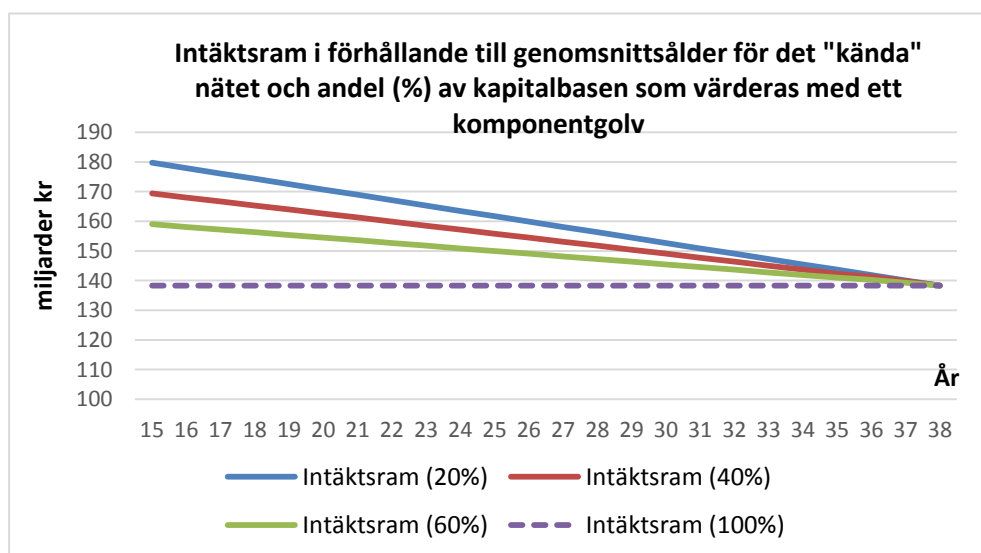
Bestämmelsen medger under kommande tre tillsynsperioder elnätsföretagen rätt till avkastning för alla sina anläggningstillgångar som är i drift och svarar mot kraven i 5 kap. 9 § ellagen. Bestämmelsen ger därmed ett golv för den lägsta nivå för vilken avkastning som kommer att medges för samtliga anläggningstillgångarna under de tre nästkommande tillsynsperioderna. Tillgångarna kommer att tillräknas ett värde oavsett tillgångens ålder och där konsekvensen blir en mjukare övergång till en real linjär avskrivningsmetod för de elnätsföretag som har en större andel av äldre tillgångar i sitt elnät.

I vilken utsträckning bestämmelsen kommer att få betydelse för intäktsramarnas storlek beror på vilken befintlig åldersstruktur elnätsföretagets elnät har och i vilken utsträckning bestämmelsen kommer att utnyttjas av respektive nätföretag. Elnätsföretagen har möjlighet att använda bestämmelsen i fråga om samtliga anläggningstillgångar eller en del av dessa. Alternativet är att redovisa den verkliga åldern för tillgången.

Bestämmelsen kommer troligtvis innebära att en högre intäktsram medges för elnätsföretagen för nästkommande tre tillsynsperioder jämfört mot om bestämmelsen inte införs. Värdet på elnätsföretagens anläggningstillgångar som är 39 år eller äldre kommer därmed att öka. Värdet för en tillgång kan sägas vara förväntade framtida kapitalkostnader för kommande tillsynsperioder som tillgången är i drift, även kallat ett uppskattat restvärde för tillgången. De anläggningstillgångar som utan bestämmelsen inte skulle tillräknats något värde i kapitalbasen, dvs. är äldre än 50 år, påverkas mest positivt ur elnätsföretagens perspektiv. Dessa kan anses få ett restvärde som motsvarar ca 20 procent av nuanskaffningsvärdet för anläggningstillgången.

Eftersom ålderstrukturen i de svenska elnäten idag är okänd går det inte att fastställa en fullständig konsekvensanalys för hur bestämmelsen

kommer påverka kommande intäktsramar och elnätsföretagens intäkter. Det går inte heller att veta i vilken utsträckning elnätsföretagen kommer att tillämpa möjligheten som bestämmelsen medger. Dock kan olika antaganden göras för att synliggöra olika scenarier för hur bestämmelsen kommer att inverka på intäktsramarna. I Ei:s rapport uppskattas konsekvenser för hur genomsnittsåldern i elnäten skulle påverka intäktsramarnas storlek med real linjär avskrivningsmetod för den första tillsynsperioden 2012–2015. Med samma beräkningsgrund och antaganden som gjorts vid dessa beräkningar kan intäktsramarna skattas utefter hur stor andel av elnätets anläggningstillgångar som kommer att träffas av bestämmelsen och återge olika utfall beroende på antaganden om vilken genomsnittsålder det är på det övriga elnätet. I grafen nedan simuleras tre fall – då 20, 40 respektive 60 procent av de totala tillgångarna värderas med en ingångsålder på 38 år. Resterande andel antas värderas utefter den ålder företagen redovisar. Den streckade linjen i grafen visar vad intäktsramarna skulle bli om samtliga tillgångar värderades enligt bestämmelsen i 12 §, dvs. en genomsnittsålder på 38 år.



Om genomsnittsåldern för det kända nätet är mellan 25 och 27 år ger det ett troligt utfall på mellan 150 och 160 miljarder kronor, 20-23 år mellan 150 och 170 miljarder kronor och 15-20 år mellan 155 och 180 miljarder kronor. Vid en genomsnittsålder på 38 år kommer intäktsramarna att landa på ca 138 miljarder kronor.

1.1.3 Administrativa konsekvenser

Ei har sin konsekvensanalys pekat på att av förslagen i rapporten så är det förslaget att elnätsföretagen ska åldersdatera sina anläggningar som innebär nya administrativa kostnader för elnätsföretagen. Jämfört med förslagen i rapporten har Regeringskansliet tagits fram en ny bestämmelse som innebär att elnätsföretagen inte behöver ta fram åldersuppgifter för anläggningar som är äldre än 38 år och att även anläggningar där åldersuppgifter saknas ska få en uppskattad ålder om 38 år. Detta innebär en viss administrativ lättnad för elnätsföretagen jämfört med förslagen i rapporten eftersom elnätsföretagen inte behöver söka

efter uppgifter för äldre anläggningar eller anläggningar där det är nästintill omöjligt att ta fram åldersuppgifter.

Ei har i sin konsekvensanalys pekat på att elnätsföretagen främst kommer att ha två olika administrativa kostnader för att ta fram åldersuppgifter för anläggningar dels kostnader för att åldersbestämma anläggningar där uppgifter saknas, dels kostnader för att göra förändringar i IT-systemet.

Vad gäller administrativa kostnader för att ta fram åldersuppgifter har Ei uppskattat en total kostnad om 15,5 mnkr för elnätsföretagen att ta fram dessa uppgifter. Den ändring som nu genomförs innebär att elnätsföretagen inte kommer att behöva ta fram uppgifter om de anläggningar som det bör vara svårast och mest tidskrävande att ta fram uppgifter för. Vidare innebär föreslaget att elnätsföretagen inte heller behöver göra uppskattningar för de anläggningar där det inte går att fastställa ålder, vilket Ei annars skulle föreskriva en metod för och som elnätsföretagen sedan skulle vara skyldiga att följa.

Det går inte med säkerhet att fastställa vilka minskade kostnader elnätsföretagen kommer att få med den nya bestämmelsen men en försiktig uppskattning är att kostnaderna kommer att minska med 5-10 procent av den uppskattade totala kostnaden om 15,5 mnkr.

Vad gäller administrativa kostnader för att göra förändringar i IT-systemet har Ei uppskattat kostnaderna antingen till mellan 12 500 och 50 000 kr för att ändra i IT-systemet, om elnätsföretaget har uppgifterna i sitt IT-system, eller till mellan 50 000 och 200 000 kr för manuell hantering av uppgifterna, om elnätsföretaget saknar uppgifterna i sitt IT-system och måste lägga in uppgifterna manuellt.

Den nya bestämmelsen kommer troligtvis inte att påverka kostnaderna för att ändra IT-systemet men kostnaderna för manuell hantering bör med en försiktig uppskattning också minska med 5-10 procent.

1.2 Kunderna

Ett införande av en högsta ingångsvärdering av tillgångarnas ålder innebär för kunderna sannolikt något högre nätavgifter jämfört om tillgångarna strikt värderas utefter deras verkliga ålder.

Det finns ca 5,4 miljoner uttagspunkter i de svenska lokal- och regionnäten (exklusive inmatnings- och gränspunkter). En höjning av intäktsram med 1 miljard kronor innebär möjlighet för elnätsföretagen att höja nätavgifterna med ca 185 kronor per ansluten kund under hela tillsynsperioden eller med ca 45 kr per år.

1.3 Energimarknadsinspektionen

Bestämmelserna att elnätsföretagen inte behöver ta fram åldersuppgifter för anläggningar som är äldre än 38 år, att även anläggningar där åldersuppgifter saknas ska få en uppskattad ålder om 38 år, samt att Svenska kraftnät får fyraåriga tillsynsperioder kommer att innebära besparingar för Ei. Ei kommer inte att behöva ta fram heltäckande föreskrifter för de fall där man inte kan fastställa en anläggnings ålder, och handläggningen av ärendena kommer att förenklas eller upphöra i vissa fall. Det bör även innebära att vid eventuella tvister i domstol kommer vissa delfrågor att falla bort som det annars kunde tvistas om vid domstol.

En uppskattning är att bestämmelsen innebär en besparing per år om 2-3 arbetsmånader för en anställd.

1.4 Sveriges domstolar

Förordningens bestämmelse medför att det vid framtida eventuella prövningar av överklaganden av Ei:s beslut om intäktsramar kommer prövningen att bli mer renodlad, vilket bör innebära att domstolarnas arbetsbörda kommer att minska något.

2 Särbestämmelsen om att Svenska Kraftnät ska ha ettåriga tillsynsperioder stryks

Regeringen föreslår även att Svenska kraftnät ska få fyraåriga tillsynsperioder i stället för ettåriga. I dag ska verket ansöka om intäktsramar för varje kalenderår.

Bestämmelsen kommer inte ha någon stor påverkan på Svenska kraftnäts verksamhet i stort men en uppskattning är att det innebär en besparing om 1-2 arbetsmånader för en anställd för de år som Svenska kraftnät inte behöver ansöka om nya intäktsramar.

Även för Ei uppskattas en besparing om 1-2 arbetsmånader för en anställd för de år som Ei inte behöver fatta något beslut gällande intäktsram för Svenska kraftnät.

I övrigt förväntas ändringen inte påverka någon annan part.

3 Särskilda bestämmelser för hur elnätstillgångar som finansierats genom statligt stöd ska värderas

Bestämmelserna i 13 §¹ och 14 §² är nya i förhållande till det gällande regelverket och har tillkommit i anslutning till förslagen i regeringens

¹ Om en anläggningstillgång har finansierats genom ett lån från staten enligt ett sådant avtal som avses i 4 kap. 9 b § ellagen (1997:857), ska nätkoncessionshavarens kostnader vid beräkningen av intäktsramen anses ha minskat med ett belopp som beräknas med utgångspunkt i lånet.

proposition Tröskeeffekter och förnybar energi (prop. 2013/14:156). Bestämmelserna tar sikte på anläggningar som byggs med statligt stöd enligt den ordning som ska lösa problemet med tröskeeffekter för förnybar elproduktion.

Elnätsföretaget har i dessa fall fått ett förmånligt lån för att kunna genomföra nätförstärkningen och lånet kan komma att skrivas av om kapacitetsökningen inte tas i anspråk. Mot den bakgrunden skulle det framstå som oskäligt om elnätsföretaget fick tillgodoräkna sig investeringen fullt ut vid beräkningen av kapitalkostnader.

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att elnätsföretaget vid beräkningen av intäktsramen tillgodoräknas kostnader för nätförstärkningen i den omfattning de kan anses svara mot skäliga kostnader för företaget.

Beräkningen av elnätsföretagens intäktsramar är en komplex övning, vilket gör denna bestämmelse komplicerad och tekniskt detaljerad i sin utformning.

3.1 Elnätsföretagen

3.1.1 Allmänt

Utgångspunkten för förslagen i propositionen Tröskeeffekter och förnybar energi är att reducera elnätsföretagets risk i samband med investeringen och osäkerheten om tilltänkta anslutningar verkligen kommer att genomföras. Samtidigt är det inte meningen att risker eller kostnader ska övervältras på elnätsföretagens kundkollektiv genom att nätföretagets intäktsram ökar oskäligt mycket i samband med investeringen. För att balansera ellagens bestämmelse om att företagens ska medges täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning mot att skydda kunderna att inte behöva betala mer än nödvändigt ska därför avdrag göras vid beräkning av elnätsföretagens intäktsramar för den del av investerad kapacitet som ännu inte har tagits i anspråk.

Något avdrag ska inte göras för en anläggningstillgång vars ekonomiska livslängd har gått till ända.

² Avdraget enligt 13 § första stycket ska för ett år beräknas som en fast andel av lånets belopp, till den del avbetalning inte har skett, med beaktande av förändringar i prisläget. Den fasta andelen ska beräknas utifrån anläggningstillgångens ekonomiska livslängd enligt 10 § andra stycket.

Om staten har skrivit av sin fordran helt eller delvis ska, utöver avdraget enligt första stycket, ett avdrag göras som svarar mot inbesparade kostnader för lånat kapital. Avdraget ska, med beaktande av förändringar i prisläget, beräknas på produkten av det belopp som har skrivits av och den andel av anläggningstillgångens ekonomiska livslängd som återstår. De inbesparade kostnaderna ska beräknas enligt samma grunder som den rimliga avkastningen enligt 5 kap. 6 § ellagen.

Bestämmelserna är endast för de elnätsföretag som ansökt och beviljats ett statligt stöd i form av ett fördelaktigt lån, företagen är dock inte tvingade att utnyttja denna finansieringsmöjlighet.

3.1.2 Konsekvenser för företagens intäkter

Bestämmelserna påverkar endast den del som finansierats genom ett statligt lån och i den utsträckning tilltänkta anslutningar ännu ej har skett. Övriga tillgångar (i samband med investeringen) hanteras i vanlig ordning och omfattas inte av dessa tilläggsbestämmelser. Det innebär också att när tillkommande anslutningar sker ska avdraget minskas i samma takt och storlek (andel). Det innebär i sin tur möjlighet för elnätsföretagen att öka sina intäkter eftersom intäktsramen då blir större.

Vidare innebär bestämmelserna att elnätsföretaget endast medges utrymme att öka sina intäkter som motsvarar den del i kapitalkostnaden för kapitalbindningen (ränta inkl. marknadsrisktillägg). Om lånet helt eller delvis skrivs av ska utrymmet i intäktsramen reduceras ytterligare. Hur detta påverkar företagens intäkter beror på hur nära elnätsföretagets intäkter är taket för tillåtna intäkter (enligt fastställd intäktsram). Teoretiskt skulle elnätsföretaget kunna behöva minska sina intäkter för att inte överskrida intäktsramen.

3.1.3 Administrativa kostnader

Bestämmelserna innebär att elnätsföretaget måste redovisa särskilda uppgifter om de tillgångar som omfattas av finansieringsstödet. Kostnaderna bedöms emellertid som försumbara med de övriga uppgifter som ska rapporteras in i samband med ansökan om intäktsramar.

3.2 Kunderna

Bestämmelserna är framtagna för att skydda kunderna mot höjda avgifter på grund av att tilltänkta anslutningar inte har eller inte kommer att förverkligas. Detta skulle kunna ske om inte något avdrag skulle göras för den del (kapacitet) i investeringen som stödet riktar sig till ännu inte har tagits i anspråk.

3.3 Energimarknadsinspektionen

Bestämmelserna innebär att Ei kan behöva begära in särskilda uppgifter som inspektionen kan anses behöva för att beräkna avdragen enligt 13 och 14 §§. Bedömningen är att det kommer att bli en mindre extra kostnad för Ei och att dessa kostnader får hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar.