EI R2009:09

Förhandsreglering av elnätsavgifter
- principiella val i viktiga frågor

Energimarknads inspektionen

Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna

Energimarknadsinspektionen EI R 2009:09

Författare: Linda Werther

Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se

Tryckt i Eskilstuna 2009

Förord

Energimarknadsinspektionen (EI) är tillsynsmyndighet över marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme. Detta innebär bland annat att EI granskar skäligheten i elnätsföretagens avgifter för överföring och anslutning av el. Denna granskning sker för närvarande i efterhand.

Den 16 juni 2009 beslutade riksdagen om ändringar i ellagen (1997:857) som innebär att elnättariffernas skälighet ska övergå till att granskas på förhand. Detta innebär i huvuddrag att EI från och med år 2012 kommer att besluta hur stora elnätsföretagens intäkter får vara genom en så kallad intäktsram för en fyraårs-period.

Regeringen har i beslut den 26 februari 2009 (N2009/1942/E) uppdragit åt EI att i samråd med Konkurrensverket lämna förslag till de förordningsbestämmelser som krävs för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny tariffreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand.

Mot bakgrund av detta lämnar EI denna rapport som innehåller förslag till vissa nya bestämmelser. Rapporten innehåller också en översiktlig beskrivning över den nya tillsynsmetoden.

När regeringen fattat beslut om kompletteringar kan EI besluta om de föreskrifter som innebär precisering av förutsättningarna för förhandsregleringen. Det gäller exempelvis avskrivningstider och hur kapitalbasen ska beräknas.

Eskilstuna, oktober 2009

Yvonne Fredriksson
Generaldirektör

Linda Werther
Projektledare

Förslag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom förskrivs i fråga om ellagen (1997:857)
att en ny 5 kap. 9 a § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
	9 a § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten, får meddela föreskrifter om avskrivningstider.

Förslag till förordning om beräkning av kapitalbas

Föreslagen lydelse
1§ Regeringen meddelar med stöd av 5 kap. 9 § ellagen (1997:857) följande bestämmelser om hur kapitalbasen i elnätverksamhet ska beräknas.
2 § Kapitalbasen ska vid ett beslut om intäktsram beräknas på de anläggningstillgångar som nätkoncessionshavaren använder i nätverksamheten under tillsynsperioden. Med använda avses att tillgången är i bruk i nätverksamheten eller har funktionen av reservmaterial. *En anläggningstillgång enligt första stycket som inte behövs för att bedriva nätverksamheten ska dock inte ingå i kapitalbasen om detta inte följer av 5 kap. 9 § ellagen (1997:857) andra stycket. Med behövs avses att tillgången har en faktisk funktion i nätverksamheten.*
3 § Med anläggningstillgång enligt 2 § avses *a) en anläggning för överföring av el,* *b) en anläggning för mätning av överförd el, samt* *c) ett system som används för drift- eller övervakning av en anläggning enligt a eller ett system som används för beräkning eller rapportering vid mätning av överförd el enligt b.*
4 § Om en anläggningstillgång enligt 3 § börjar användas av nätkoncessionshavaren under tillsynsperioden ska tillgången ingå i kapitalbasen från och med det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången börjar användas. När en anläggningstillgång slutar att användas ska tillgången inte längre ingå i kapitalbasen efter det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången slutat användas.

5§ En anläggningstillgång enligt 2 § ska ingå i kapitalbasen oavsett om tillgången innehas av nätkoncessionshavaren med äganderätt eller på annat sätt.

6§ De anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde.

Ett nuanskaffningsvärde enligt första stycket ska motsvara den investeringsutgift en nätkoncessionshavare skulle ha för att anskaffa eller bygga en motsvarande anläggning under tillsynsperioden på ett kostnadseffektivt sätt med tillbörlig hänsyn till nätkoncessionshavarens objektiva förutsättningar.

Med motsvarande anläggningstillgång avses en tillgång som i allt väsentligt är densamma som den tillgång som ingår i kapitalbasen.

Med objektiva förutsättningar avses sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte själv kan påverka.

Nuanskaffningsvärden för anläggningstillgångarna ska fastställas som normvärden med utgångspunkt från vad som anges i stycke 2-4.

Om nätkoncessionshavaren kan visa att särskilda skäl föreligger att inte åsätta en anläggningstillgång ett nuanskaffningsvärde enligt andra stycket får tillgångens nuanskaffningsvärde beräknas med grund i tillgångens historiska anskaffningsvärde korrigerat med index. Metoder för beräkning av index ska fastställas av regeringen. Om sådant anskaffningsvärde inte finns tillgängligt får en tillgångs nuanskaffningsvärde beräknas på annat sätt.

7 § Hänsyn till förändringar i anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärden under en tillsynsperiod ska tas vid omprövning av en intäktsram enligt 5 kap. 10, 12-13 §§ ellagen (1997:857). Hänsyn till förändringar i anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärden ska ske genom korrigering av tillgångarnas värde med en, av regeringen fastställd, metod för framtagande av index.

8 § Nätkoncessionshavaren ska löpande dokumentera uppgifter om de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Av uppgifterna ska framgå vilka anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Det ska även framgå när investeringar (nyinvestering respektive reinvestering) respektive utrangeringar avses genomföras respektive genomförts under tillsynsperioden. Det ska även framgå vilken metod nätkoncessionshavaren använt för att beräkna en tillgångs nuanskaffningsvärde, om nätkoncessionshavaren äger tillgången eller har skaffat sig rådighet över tillgången på annat sätt samt om tillgången utgör reservmaterial i nätverksamheten.
9 § Nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om verkställighet avseende nätkoncessionshavarens skyldigheter enligt 8 §.
10 § Nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om avskrivningstider

Förslag till förordning om ändring i elförordning

Förslag till förordning om ändring i elförordningen (1994:1250)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 § Nätmyndigheten får meddela föreskrifter om 1. när gränserna för en nätkoncession för område kan ändras enligt 2 kap. 12 § ellagen (1997:857), 2. de krav som skall vara uppfyllda för att överföring av el skall vara av god kvalitet enligt 3 kap. 9 § ellagen, 3. innehållet i risk- och sårbarhetsanalyser och åtgärdsplaner enligt 3 kap. 9 c § samt om offentliggörandet av dessa, 4. informationen till elanvändarna enligt 3 kap. 9 d § ellagen, 5. skyldighet att rapportera elavbrott till nätmyndigheten, 6. innehållet i en övervakningsplan enligt 3 kap. 17 § ellagen och om offentliggörande av den årliga rapporten, 7. skyldigheten för den som har nätkoncession att offentliggöra sin nättariff enligt 4 kap. 11 § tredje stycket ellagen, 8. offentliggörande av villkor i balansavtal enligt 8 kap. 4 b § ellagen, 9. hur de uppgifter som avses i 8 kap. 12 § första-tredje styckena ellagen skall beräknas och redovisas för elanvändarna, 10. skyldigheten för elproducenter att	15 § Nätmyndigheten får meddela föreskrifter om 1. när gränserna för en nätkoncession för område kan ändras enligt 2 kap. 12 § ellagen (1997:857), 2. de krav som *ska* vara uppfyllda för att överföring av el ska vara av god kvalitet enligt 3 kap. 9 § ellagen, 3. innehållet i risk- och sårbarhetsanalyser och åtgärdsplaner enligt 3 kap. 9 c § samt om offentliggörandet av dessa, 4. informationen till elanvändarna enligt 3 kap. 9 d § ellagen, 5. skyldighet att rapportera elavbrott till nätmyndigheten, 6. innehållet i en övervakningsplan enligt 3 kap. 17 § ellagen och om offentliggörande av den årliga rapporten, 7. skyldigheten för den som har nätkoncession att offentliggöra sin nättariff enligt 4 kap. 11 § tredje stycket ellagen, *8. nätkoncessionshavarens uppgiftsskyldighet i samband med förslag till intäktsram enligt 5 kap. 2, 26, 28 § ellagen och nätkoncessionshavarens uppgiftsskyldighet för att nätmyndigheten ska kunna följa upp hur nätkoncessionshavaren ligger till i förhållande till en sådan intäktsram.*

offentliggöra uppgifter enligt 8 kap. 13 § första stycket ellagen, 11. skyldigheten för elleverantörer att lämna uppgifter enligt 8 kap. 13 § andra stycket, och 12. insamling av de uppgifter som behövs för bedömning av nättariffers skälighet enligt 12 kap. 2 § ellagen. Förordning (2006:1138).	*9. vad som ska avses med kvalitet i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet enligt 5 kap. 7 § ellagen,* *10. hur en ansökan om omprövning av intäktsramen ska vara utformad liksom vilka uppgifter en sådan ansökan ska innehålla enligt 5 kap 12 § ellagen.,* *11. offentliggörande av villkor i balansavtal enligt 8 kap.4 b § ellagen,* *12. hur de uppgifter som avses i 8 kap. 12 § första-tredje styckena ellagen ska beräknas och redovisas för elanvändarna,* *13. skyldigheten för elproducenter att offentliggöra uppgifter enligt 8 kap. 13 § första stycket ellagen, samt* *14. skyldigheten för elleverantörer att lämna uppgifter enligt 8 kap. 13 § andra stycket.*
	15 b § Beslut om fastställande av intäktsram när det gäller intäkter från stamledning ska meddelas av regeringen senast åtta månader innan tillsynsperioden börjar.

Sammanfattning

Riksdagen beslutade den 16 juni 2009 att ersätta nuvarande bestämmelser om nättariffers skälighet med en så kallad. förhandsprövning av nättarifferna. Lagen (2009:892) om ändring i ellagen (1997:857) innebär att EI under 2011 ska besluta om så kallade. intäktsramar för samtliga elnätsföretag utom stamnätet för en tillsynsperiod om fyra år. När det gäller stamnätet ska EI istället lämna förslag på intäktsram men beslutet fattas av regeringen.

Regeringen uppdrog den 26 februari 2009 åt Energimarknadsinspektionen att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny tariffreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand.

Uppdraget har genomförts i samråd med Konkurrensverket. EI har också inhämtat synpunkter från övriga berörda myndigheter och organisationer.

EI slår fast att vissa kompletteringar bör ske av nuvarande regelverk för att åstadkomma en ändamålsenligt förhandsreglering:

- EI föreslår att ellagen (1997:857) kompletteras med en rätt för regeringen, eller efter regeringens bemyndigande EI, att meddela föreskrifter om avskrivningstider för de anläggningstillgångar som ska ingå i kapitalbasen. Syftet är i huvudsak att undanröja att frågan om tillämplig avskrivningstid blir föremål för långdragna rättsprocesser.
- EI föreslår en förordning om beräkning av kapitalbas. I förordningen föreslås bl.a. att det ska införas närmare bestämmelser för vilka tillgångar i nätverksamhet som ska ingå i kapitalbasen, hur kapitalbasen ska värderas samt vilka uppgifter om kapitalbasen som nätföretaget ska ha en skyldighet att hålla dokumenterade.
- EI förelår att regeringen ska bemyndiga EI att få meddela föreskrifter om vad som ska avses med kvalitet vid bedömning av nättariffernas skälighet.
- EI föreslår att EI ska få meddela så kallade verkställighetsföreskrifter för bland annat insamling av uppgifter vid bedömning av en intäktsram.

För att kunna underlätta för elnätsföretagen, kunder och andra intressenter att bedöma rimligheten i förslagen, innehåller rapporten också en beskrivning av den nya tillsynsmetod som EI avser använda för att fastställa intäktsramarna.

Syftet med att redovisa tillsynsmetoden är också att ge insyn i hur myndigheten arbetar med förhandsregleringen och ge intressenter möjlighet att bilda sig en uppfattning om hur förhandsregleringen kommer att gå till och på ett tidigt stadium kunna framföra synpunkter på detta till EI.

EI belyser hur skäliga kapitalkostnader och skäliga löpande kostnader ska beräknas. När det gäller kapitalkostnad anser EI att en kapacitetsbevarande princip ska utgöra utgångspunkt tillsammans med en real annuitet. Avkastningskravet avser EI beräkna med stöd av WACC-metoden.

När det gäller löpande kostnader avser EI att skilja mellan påverkbara och opåverkbara kostnader. Opåverkbara kostnader, t.ex. skatter, ska bidra till intäktsramen i sin helhet. När det däremot gäller påverkbara kostnader kommer dessa att i första tillsynsperioden åläggas ett generellt branschspecifikt effektiviseringskrav.

Kvalitetsregleringen är en central del i den nya förhandsregleringen. För första tillsynsperioden avser EI att utgå från och säkerställa att kvaliteten inte ska försämras från dagens nivåer och samtidigt ge incitament att förbättra kvaliteten. Beroende på hur nätföretagens kvalitet utvecklas under tillsynsperioden kommer tillägg eller avdrag att göras på intäktsramen.

EI redovisar också hur tillsynen i praktiken kommer att gå till och vilka frågor som kvarstår att utreda innan en förhandsreglering av nättariffer i praktiken kan påbörjas.

Innehåll

Förslag om ändring i ellagen (1997:857) 5

Förslag till förordning om beräkning av kapitalbas 6

Förslag till förordning om ändring i elförordning 9

Sammanfattning 11

1 Inledning 19

1.1 Bakgrund 19

1.2 Syfte 20

1.3 Disposition 20

1.4 Arbetssätt 21

2 Legala förutsättningar för tillsynen 23

3 EI:s övergripande mål med förhandsregleringen 25

4 Intäktsramens beståndsdelar 26

4.1 Legala förutsättningar 26

4.2 Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader 26

4.3 Intäktsramen byggs upp av löpande kostnader, kapitalkostnader och justeras med hänsyn till kvaliteten 27

5 Förmögenhetsbevarande respektive kapacitetsbevarande princip 30

5.1 Legala förutsättningar 30

5.2 Förmögenhetsbevarande princip 30

5.3 Kapacitetsbevarande princip 32

5.4 EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip 33

6 Fördelning av kapitalkostnader över tiden 35

6.1 Förutsättningar enligt propositionen 35

6.2 Ett kapacitetsbevarande perspektiv behöver ej ta hänsyn till historiken 36

6.3 Priset bör spegla kvaliteten på den levererade tjänsten 36

6.4 Fördelning av kapitalkostnader över tiden 37

6.4.1 Real linjär (RL) metod i ett kapacitetsbevarande perspektiv 37

6.4.2 Real annuitet (RA) i ett kapacitetsbevarande perspektiv 38

6.4.3 Jämförelse mellan de olika metoderna 39

6.5 Två alternativ för att fördela kapitalkostnader och löpande kostnader över tiden 40

6.5.1 RA med schabloner alternativt effektiviseringskrav för att skapa realt konstanta totalkostnader 40

6.5.2 RL med åldersbestämning av ingående komponenter och effektivitetskrav på löpande kostnader 41

6.6 Synpunkter från Konkurrensverket 41

6.7 EI avser att tillämpa en real annuitet 43

7 Reglermässiga avskrivningstider 44

7.1 Legala förutsättningar 44

7.2 Reglermässiga avskrivningar skiljer sig från skattemässiga och bokföringsmässiga avskrivningar 44

7.3 Behovet av kompletterande föreskrifter 45

7.4 Konsekvensanalys 46

8 Värdering av kapitalbas 47

8.1 Legala förutsättningar 47

8.1.1 Särskilt angående avskrivningar i 5 kap 9 § 48

8.2 Nuanskaffningsvärde kan bestämmas på olika sätt 48

8.3 Synpunkter från branschen 49

8.4 En normprislista bör användas för nuanskaffningsvärdering 50

8.5 Tillvägagångssätt för att bestämma nuanskaffningsvärden 51

8.6 Förändring av kapitalbasen under tillsynsperioden 53

8.7 Påbörjade investeringar och investeringsprojekt som inte realiseras 54

9 Förslag till förordning om beräkning av kapitalbas 56

9.1 Inledande bestämmelse 56

9.1.1 Bakgrund 56

9.1.2 Motiv 56

9.2 Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen 57

9.2.1 Bakgrund 57

9.2.2 Innebörden av användas 57

9.2.3 Bara tillgångar som behövs ska ingå i kapitalbasen 58
9.2.4 Oskäligt mot nätkoncessionshavaren att inte få ta med en anläggningstillgång 58
9.3 Definition av begreppet tillgång som ska ingå i kapitalbas 58
9.3.1 Bakgrund 58
9.3.2 Tillgångar som utgör kapitalbasen 59
9.3.3 Övriga tillgångar som inte ingår i kapitalbasen 59
9.4 Tidpunkten när en tillgång ingår i kapitalbasen 60
9.4.1 Bakgrund 60
9.4.2 Tidpunkten när en tillgång ska tas upp i kapitalbasen 60
9.4.3 Tillgångar som ska utgå ur kapitalbasen 60
9.5 Äganderätt eller annan rådighet 61
9.6 Värdering av tillgångar i kapitalbasen 62
9.6.1 Anläggningstillgångar ska åsättas ett nuanskaffningsvärde 62
9.6.2 Nuanskaffningsvärde som motsvarar investeringsutgiften 62
9.6.3 Historiska anskaffningsvärden till grund för ett nuanskaffningsvärde 63
9.6.4 Nuanskaffningsvärde på annan grund 64
9.7 Korrigering av nuanskaffningsvärdet under tillsynsperioden 64
9.7.1 Bakgrund 65
9.7.2 Index 65
9.8 Krav på löpande dokumentation av kapitalbasen 66
9.8.1 Behov av att kapitalbasen dokumenteras 66
9.8.2 Uppgifter om kapitalbas 66
9.9 Föreskrifter om verkställighet 67
9.10 Föreskrifter om avskrivningstider 67
9.11 Konsekvensanalys 67
9.11.1 Konsekvenser för nätmyndigheten 67
9.11.2 Konsekvenser för den systemansvariga myndigheten 68
9.11.3 Konsekvenser för nätföretagen 68

9.11.4 Konsekvenser för kunderna 69
9.11.5 Konsekvenser för Sveriges domstolar 69
9.11.6 Övriga konsekvenser 69
9.12 Synpunkter från Konkurrensverket 69
10 Kalkylränta (WACC) 71
10.1 Täckning för kostnader och avkastning 71
10.2 WACC:en är en sammanvägning av avkastningskravet på lånat och eget kapital 71
10.2.1 Avkastningskrav på lånat kapital 72
10.2.2 Avkastningskrav på eget kapital 72
10.2.3 Bedömning av kapitalstrukturen 73
10.3 Real kalkylränta före skatt 74
10.4 Förslag på hur kalkylräntan ska hanteras under tillsynsperioden. 74
10.5 Svårt att differentiera kalkylräntan mellan olika nätföretag 75
11 Löpande kostnader 76
11.1 Legal förutsättningar 76
11.2 En definition av löpande kostnader respektive kapitalkostnader behövs för regleringen 76
11.3 Uppdelning av löpande kostnader i påverkbara och opåverkbara kostnader 78
11.3.1 Särskilt om nätförluster 78
11.3.2 Särskilt om rörelsekapital 78
11.4 Fastställande av löpande påverkbara kostnader inför en tillsynsperiod 79
11.5 Uppdatering av löpande påverkbara kostnader under tillsynsperioden 79
12 Effektiviseringsincitament för löpande påverkbara kostnader 81
12.1 Legala förutsättningar 81
12.2 Utgångspunkt för effektivitetsjämförelse 81
12.3 Effektivitetsmodell för första tillsynsperioden 82
13 Kvalitet i den nya tillsynsmodellen 83
13.1 Legala förutsättningar 83

13.2 Vad är kvalitet i nätverksamheten? 84
13.3 Vilken kvalitet ska eftersträvas? 86
13.4 Kvalitetsreglering i tillsynsmodellen första tillsynsperioden 87
13.5 Begränsning av kvalitetsavdraget 88
13.5.1 Fördelning mellan avskrivning och avkastning i en real annuitet 89
13.5.2 Förslag på fördelning mellan avskrivning och avkastning 89
13.6 Synpunkter framförda av branschen angående kvalitetsregleringen 90
13.6.1 EI:s syn på branschens förslag 90
13.7 Bemyndigande till EI att meddela föreskrifter om kvalitet 91
13.7.1 Konsekvenser 91
14 Anslutningsavgifter 92
14.1 Legala förutsättningar 92
14.2 Den kundspecifika anslutningsavgiften 92
14.3 Analys av hur anslutningsavgifterna påverkar intäktsramen 93
15 Insamling av uppgifter 94
15.1 Legala förutsättningar 94
15.2 Regeringens bedömning 94
15.3 Behovet av verkställighetsföreskrifter 94
15.4 Konsekvensanalys 96
16 Särskilt om stamnätet 97
16.1 Legala förutsättningar 97
16.2 Tillsynsperiodens längd 97
16.3 Tidpunkt för beslut om intäktsram 98
16.4 Stamnätets kapitalbas 98
16.5 Konsekvensanalys 98
17 Regleringen i praktiken 99
17.1 Beslut om intäktsram 99
17.2 Fastställande av kapitalkostnader 99
17.2.1 Anläggningstillgångar 99

17.2.2 Normprislista 100
17.2.3 Kalkylränta 100
17.2.4 Avskrivningstider 101
17.3 Fastställande av löpande kostnader 101
17.3.1 Opåverkbara kostnader 101
17.3.2 Påverkbara kostnader 101
17.4 Gränsdragningsproblem mellan kapitalkostnader och löpande kostnader 101
17.4.1 Företag som hyr specifika anläggningar för elnätsverksamhet 102
17.4.2 Företag som äger en anläggning som beaktas som en löpande kostnad 102
17.5 Kvalitetsregleringens påverkan på intäktsramen 102
17.6 Inför tillsynsperioden 102
17.7 Uppdatering av värden under tillsynsperioden 103
17.8 Insamling av uppgifter 104
17.9 Omprövning under tillsynsperioden 104
17.10 Avstämning efter tillsynsperioden 104
17.11 Redovisningsenheter 105
Bilaga 1 Regeringsuppdrag 106
Bilaga 2 Ordlista 109
Bilaga 3 Regleringen i andra nordiska länder 111

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Omreglering av de ledningsburna energimarknaderna har i många länder inneburit att både produktion av el och försäljning av el till slutkund har konkurrensutsatts medan transporten av energin, som har karaktär av ett naturligt monopol, har fått en särskild reglering.[1] I Sverige omreglerades elmarknaden 1996 och därefter har elkunderna fått möjlighet att fritt välja elhandlare. Omregleringen innebar en vertikal separation mellan produktion och handel av el å ena sidan och överföringen av el å andra sidan. Däremot är överföringen av el fortfarande ett naturligt monopol (kunden har ingen möjlighet att byta nätägare). Tillstånd (s.k. nätkoncessioner) för att bygga och använda elnät ges dessutom till nätföretag med ensamrätt vilket leder till att verksamheten också utgör ett legalt monopol.

Förekomsten av naturliga monopol kan ge upphov till negativa samhällsekonomiska effekter, men även till oskäliga omfördelningar av värden från konsument till producent. För det första innebär frånvaron av konkurrens att det yttre tryck som normal marknadskonkurrens ger saknas. Även för en monopolverksamhet finns naturligtvis incitament att bli mer effektiv eftersom det leder till att vinsten ökar, men det finns inget yttre tryck i form av konkurrens som tvingar fram rationaliseringar. För det andra kan en bristande konkurrens leda till att priset blir oskäligt högt. Ett oskäligt högt pris leder till att konsumtionen blir för låg i ett samhällsekonomiskt perspektiv och en omfördelning av värden från konsument till producent. Dessa negativa effekter leder till att det behövs ett regelverk som skyddar kunderna från oskälig prissättning och samtidigt ger företagen incitament att driva verksamheten så effektivt som möjligt. Sådana regler finns idag i 4 kapitlet ellagen (1997:857) och tillsyn över att regelverket följs utförs i efterhand av nätmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen

Vid sidan om regelverket behövs också uppföljning och granskning av att regelverket efterlevs. EI kommer att mellan 2008 och 2011 som tidigare granska tarifferna i efterhand.

Riksdagen beslutade den 16 juni 2009 att ersätta nuvarande bestämmelser om nättariffers skälighet med en så kallad. förhandsprövning av nättarifferna. Lagen (2009:892) om ändring i ellagen (1997:857) innebär att EI under 2011 a besluta om så kallade. intäktsramar för samtliga elnätsföretag utom stamnätet. När det gäller stamnätet ska EI istället lämna förslag på intäktsram men beslutet fattas av regeringen.

[1] Även de avreglerade marknaderna har fortfarande en reglering i form av den generella konkurrens- och konsumentlagstiftningen.

I syfte att bl.a. förenkla och tydliggöra den nya prövningen har riksdagen beslutat att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela ytterligare föreskrifter. Sådana föreskrifter som avses är i huvudsak kompletterande bestämmelser om beräkning av kapitalbas och föreskrifter om vad som ska avses med kvalitet. Föreskrifter om insamling av uppgifter kan också meddelas med stöd av så kallad verkställighetsbemyndigande.

Regeringen uppdrog den 26 februari 2009 åt Energimarknadsinspektionen att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny tariffreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Konkurrensverket. EI ska också inhämta synpunkter från övriga berörda myndigheter och organisationer. Uppdragets genomförande ska fortlöpande stämmas av med Näringsdepartementet. Uppdraget ska redovisas till Näringsdepartementet senast den 1 oktober 2009. Regeringsuppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

1.2 Syfte

Energimarknadsinspektionen har två huvudsyften med denna rapport:

- Att fullgöra regeringsuppdraget som innebär att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas.
- För att kunna fullgöra regeringsuppdraget krävs en helhetssyn över hur de olika delarna i regleringen kommer att hanteras. Detta beror på att de olika delarna i regleringen är beroende av varandra. EI avser därför också att redovisa grundläggande principer för den nya tillsynsmetoden. De grundläggande principerna kommer därefter att utgöra ramen för det fortsatta arbetet innan den slutliga tillsynsmetoden står klar.

1.3 Disposition

Kapitel 1-4 ger bakgrunden och förutsättningarna för det arbete som redovisas i denna rapport. Kapitel 5-13 behandlar de principiella ställningstaganden som krävs för att belysa hur den nya tillsynsmetoden kommer att fungera. I kapitel 7, 9 och 13 lämnas också förslag till kompletterande bestämmelser avseende beräkning av kapitalbas och kvalitet. Kapitel 14 beskriver anslutningsavgiftens påverkan på intäktsramen. I kapitel 15 lämnar EI förslag till förordningsbestämmelser avseende insamling av uppgifter. Kapitel 16 beskriver hur tillsynsmetoden för stamnätet kommer att skilja sig åt från övriga nätföretag.

1.4 Arbetssätt

Arbetet har utförts av en projektgrupp hos EI som har haft följande sammansättning: Linda Werther (projektledare), Lars Nilsson, Göran Ek, Johan Roupe, Karin Tvingsjö, Daniel Torstensson, Conny Bäckman, Roland Forsberg, Semira Pandur.

Projektgruppen har löpande inhämtat synpunkter med hjälp av två referensgrupper. Den ena referensgruppen har bestått av nätföretag och kundrepresentanter och har haft nedanstående sammansättning. De namngivna personerna nedan har åtminstone deltagit vid 1 av de 5 referensgruppsmötena.

Namn	Organisation	Namn	Organisation
Jakob Eliasson	Villaägarnas Riksförbund	Jessika Karlsson	Bjärke Energi
Anders Ericsson	Jämtkraft	Ronald Liljegren	Fortum
Björn Galant	Lantbrukarnas riksförbund	Bo Olsson	Vattenfall
Lars- Åke Gustavsson/ Patrik Håkansson	E.ON	Anders Pettersson	Svensk Energi

Den andra referensgruppen har bestått av akademiker- och myndighetsrepresentanter och har haft nedanstående sammansättning. De namngivna personerna nedan har deltagit vid åtminstone 1 av de 3 referensgruppsmötena.

Namn	Organisation	Namn	Organisation
Bo Andersson	Post- och telestyrelsen	Mats Mossberg	Affärsverket svenska kraftnät
Mats Bergman	Södertörns Högskola	Hans-Jacob Nilsen	Affärsverket svenska kraftnät
Jan Bergstrand	Handelshögskolan i Stockholm	Magnus Olofsson	Elsäkerhetsverket
Lina Bertling	Chalmers Tekniska Högskola	Thomas Sundqvist	Konkurrensverket
Math Bollen	Luleå Tekniska Universitet	Thomas Tangerås	Institutet för Näringslivsforskning
Joakim Cejie	Konkurrensverket	Stefan Yard	Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet
Bo Hesselgren	Konsumenternas Elrådgivningsbyrå		

Utöver ovanstående deltagare i referensgrupperna har ytterligare ett antal organisationer inbjudits att delta. Vissa har valt att endast följa arbetet via EI:s hemsida.

Referensgrupperna har använts i syfte att kvalitetssäkra arbetet som skett inom ramen för projektet. Detta innebär inte att referensgruppsdeltagarna behöver dela EI:s uppfattning i de slutsatser som redovisas i rapporten.

Projektet har haft fem samrådsmöten med Konkurrensverket. I de fall Konkurrensverket har framfört synpunkter på EI slutsatser, redovisas detta särskilt i rapporten.

Projektet har löpande samt vid tre avstämningsmöten informerat Näringsdepartementet om arbetet.

Projektet har haft två möten med Affärsverket svenska kraftnät för att inhämta synpunkter från verket.

Projektet har i syfte att inhämta synpunkter på arbetet, deltagit vid fyra Svensk Energi regionmöten på temat ny nätreglering. Merparten av nätföretagen som blir berörda av den nya regleringen har varit representerade vid dessa möten.

Projektet har löpande publicerat material på EI:s hemsida (www.ei.se). På hemsidan återfinns bland annat underlag, presentationer och minnesanteckningar från referensgruppsmötena. EI avser fortsätta att publicera information om den nya förhandsregleringen på hemsidan i syfte att så många som möjligt ska kunna ta del av och lämna synpunkter på det fortsatta arbetet.

2 Legala förutsättningar för tillsynen

En huvudprincip i elmarknadsreformen som genomfördes 1996 är en tydlig åtskillnad mellan produktion av el eller handel med el, och nätverksamhet. All nätverksamhet ska redovisas separat från annan verksamhet. Skälet till denna juridiska åtskillnad är att man vill undvika sammanblandning, eller så kallad korssubventionering, av de olika verksamheterna. Det är de ekonomiska förhållandena i nätverksamheten som ska ligga till grund för nättariffen, det vill säga den ersättning som nätverksamheten tar ut av kund för de tjänster som tillhandahålls. Det är viktigt att den reglerade nätverksamheten inte påverkas av förhållandena i den konkurrensutsatta elproduktionen eller elhandeln.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (elmarknadsdirektivet) fastställs gemensamma regler för produktion, överföring, distribution och leverans av el. Enligt elmarknadsdirektivets artikel 23.2 a uppställs bl.a. ett krav på att en tillsynsmyndighet ska ansvara för att, innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer. Fastställandet eller godkännandet ska alltså ske innan villkoren träder i kraft.

Direktivets bestämmelser om tillsyn av överföringstariffer ger medlemsstaterna en möjlighet att välja mellan två olika tillsynssystem: ett system där tillsynsmyndigheten fastställer eller godkänner tarifferna i förväg eller ett system där tillsynsmyndigheten i förväg endast fastställer eller godkänner de metoder som nätföretaget använder för att beräkna eller fastställa tarifferna.

EG-kommissionen har i juni 2008 väckt talan mot Sverige vid EG-domstolen. Kommissionen har bland annat anfört att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt elmarknadsdirektivet genom att inte i enlighet med artikel 23.2 a ålägga tillsynsmyndigheten ansvar för att på förhand godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer (mål C-274/08). Införandet av en förhandsreglering i enlighet med lagen (2009:892) om ändring i ellagen (1997:857) syftar till att det inte ska råda något tvivel om att den svenska ellagstiftningen uppfyller kraven i elmarknadsdirektivet.

Bestämmelser om intäktsramar återfinns i 5 kap. 1-28 §§. Bland annat anges i 5 kap. 1§ att en intäktsram ska fastställas i förväg för varje tillsynsperiod. I 5 kap. 4 § anges att en tillsynsperiod som huvudregel ska vara fyra kalenderår och i 5 kap. 2 §

anges att en nätägare ska lämna in ett förslag till intäktsram till nätmyndigheten. Intäktsramen ska under vissa förutsättningar kunna omprövas av den beslutande myndigheten under eller efter tillsynsperioden. Om en nätkoncessionshavares intäkter avviker från intäktsramen, ska detta påverka ramen för den påföljande tillsynsperioden. Om intäkterna överstiger intäktsramen med mer än fem procent ska vidare ett särskilt överdebiteringstillägg tillkomma.

Även om regelverket nu preciseras, framgår det av proposition 2008/09 att avsikten inte har varit att frångå den grundprincip för skälighetsbedömningen som anges i nuvarande 4 kap. 1 § första stycket ellagen. Nättarifferna ska således även i fortsättningen vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten samt hur nätföretaget utför sin verksamhet. Genom ändringarna i ellagen preciseras dock principerna för skälighetsbedömningen. Regeringen och, efter regeringens bemyndigande EI, får i vissa fall meddela kompletterande föreskrifter. Flertalet frågor får dock, liksom idag, bli föremål för EIs bedömning och får därför sin slutliga lösning först i myndighetens beslut och efterföljande rättspraxis. EI:s beslut kan även fortsättningsvis bli föremål för överprövning av förvaltningsdomstol. På så vis garanteras också en rättssäker prövning i det enskilda fallet.

Med ändringarna i ellagen införs också en tydligare åtskillnad mellan bestämmelser som avser hur nätföretagen ska utforma enskilda kunders nättariffer och bestämmelser som avser fastställandet av intäktsramar. Bestämmelserna om utformningen av enskilda kunders nättariffer lämnas dock i huvudsak oförändrade.

Efter riksdagens beslut om förhandsregleringen har EU:s så kallade tredje inre energimarknadspaket trätt i kraft. Dessa bestämmelser rör bl.a. roller och ansvar för tillsynsmyndigheten respektive stamnätsföretag. För närvarande har en statlig utredning (Dir 2009:21 Genomförandet av det tredje inre marknadspaketet för el och naturgas m.m.) i uppdrag att bedöma om de nya EU-förordningarna eller EU-direktiven som paketet innefattar, ska föranleda ändringar i Svensk lagstiftning. Eftersom första tillsynsperioden börjar först 2012 kan det inte uteslutas att utredningens kommande betänkande kan komma att påverka de legala förutsättningarna för förhandsregleringen redan för den första tillsynsperioden.

3 EI:s övergripande mål med förhandsregleringen

Energimarknadsinspektionen (EI) har till uppgift att kontrollera efterlevnaden av regelverk, utforma regler samt pröva och utfärda tillstånd enligt ellagen (1997:857). Därutöver ska myndigheten övervaka energimarknaderna, analysera utvecklingen och vid behov föreslå ändringar av regelverk eller andra åtgärder så att funktion och effektivitet förbättras. EI är också nätmyndighet enligt 1 § elförordningen (1994:1250).

En central uppgift för EI är att granska elnätsföretagens avgifter (nättariffer). Enligt regeringens proposition (2008/09:141) syftar förhandsregleringen av elnätstariffer till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader (s.58). Vidare ska kunden få betala ett skäligt pris för nättjänsten. Dessutom ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också ges stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad.

Lagstiftningen ger den tillämpande myndigheten (EI) en inte oväsentlig frihet när det gäller att bedöma vilka tillsynsmetoder som ska ligga till grund för prövningen av en intäktsram.

Principerna för myndighetens tillsyn av nätverksamhet sammanfattas i EI:s tillsynspolicy. I tillsynspolicyn anges bl.a. att tillsynen i huvudsak ska vara planlagd samt att den ska vara förutsägbar och präglad av öppenhet. Tillsynen ska vidare riktas mot:

1 insatser som ökar graden av självreglering för att minimera behovet av kontroll i efterhand,

2 att uppnå styrande effekter snarare än en detaljstyrning,

3 väsentliga frågeställningar för samhället där det finns klara risker för effektivitetsbrister.

Nämnda principer har också legat till grund för EI:s ställningstaganden vid utformandet av den tillsynsmetod som beskrivs i denna rapport. Utifrån de övergripan-de målen är EI:s ambition att tillsynen ska präglas av trovärdighet och långsiktig-het. Detta innebär att tillsynen ska vara genomarbetad och förankrad för att skapa förtroende för dess långsiktiga funktion. Det är även viktigt att tillsynen är förut-sägbar och transparent, vilket uppnås genom en tydlig och väldokumenterad metod som skapar förutsättningar för att de olika intressenterna ska förstå hur intäktsramarna ska beräknas. Ett viktigt mål för EI är också att den administrativa bördan minimeras både för nätföretagen och EI.

4 Intäktsramens beståndsdelar

4.1 Legala förutsättningar

Följande paragrafer från lag (2009:892) om ändring av ellagen (1997:857) ger förutsättningar för hur EI ska fastställa de intäkter nätföretagen får tillgodogöra sig under en tillsynsperiod[2]. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2010.

Enligt 5 kap 6 § ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Enligt 5 kap 7 § ska hänsyn tas till kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten när intäktsramen bestäms. En sådan bedömning kan medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning på kapitalbasen.

Enligt 5 kap 8 § ska som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

4.2 Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader

Den nya förhandsregleringen innebär att elnätsföretagen föreslår en intäktsram för den kommande tillsynsperioden som efter granskning fastställs eller ändras av EI. Följande kapitel beskriver hur en sådan intäktsram byggs upp. De totala intäkterna utgörs av avgifter för överföring och anslutning under tillsynsperioden. EI gör dock ingen bedömning huruvida en enskild kunds tariff är skälig eller ej inom ramen för den ekonomiska regleringen. Däremot har EI tillsynsansvar över att enskilda tariffer är objektiva och icke-diskriminerande.[3]

För att kunna granska skäligheten i ett elnätsföretags totala intäkter måste EI göra en värdering av den tjänst som företaget utför. Att värdera den tjänst som företagen utför är komplicerat när verksamheten har karaktären av ett naturligt monopol. På konkurrensutsatta marknader bestäms värdet av tjänsten genom det pris som marknaden sätter. Ett företag som sätter för höga priser kommer att konkurreras ut av billigare alternativ. På marknader som utgörs av naturliga monopol fungerar inte denna mekanism varför ett annat sätt att värdera tjänsten måste användas. Värderingen av den tjänst som utförs av naturliga monopol utgår vanligtvis från de kostnader som ett företag bör ha för att leverera en tjänst med en viss kvalitet.

---

[2] I rapporten har EI valt att fortsättningsvis hänvisa till ellagen (1997:857) och inte till lag (2009:892) om ändring i ellagen.

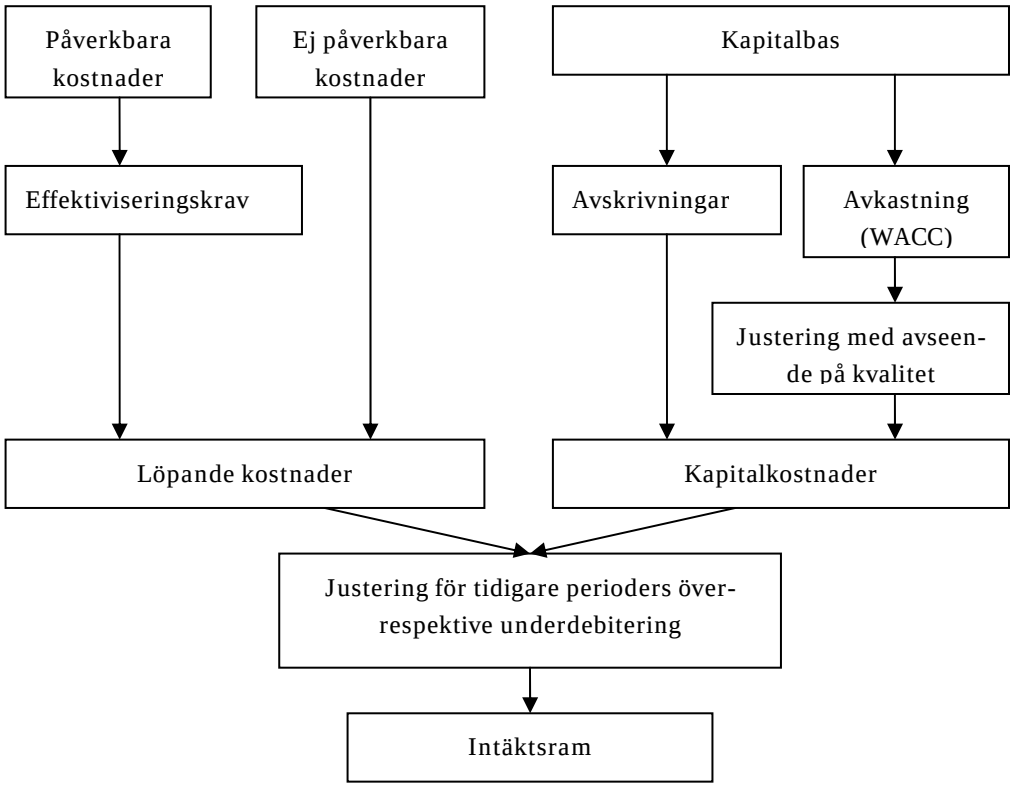
[3] Enligt 4 kap 1 § ellagen ska nättariffer[3] vara objektiva och icke-diskriminerande.

Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader (5 kap 8 §) för att bedriva nätverksamhet och hänsyn ska tas till kvaliteten i den tjänst nätägaren utför. EI behöver därför identifiera och definiera vad som är en skälig kostnad och vilken kvalitet som ska eftersträvas. Skäliga kostnader betyder inte nödvändigtvis att det är nätföretagets faktiska kostnader som ska tas upp vid beräkningen. Ett nätföretag som har onödigt höga kostnader på grund av ett sämre sätt att bedriva sin verksamhet bör inte kunna föra dessa kostnader vidare till kunderna genom nättarifferna.

4.3 Intäktsramen byggs upp av löpande kostnader, kapitalkostnader och justeras med hänsyn till kvaliteten

Ett företags totala kostnader kan delas in i löpande kostnader och kapitalkostnader. För överföring av el utgör kapitalkostnaderna en betydande del av de totala kostnaderna på grund av att investeringarna i själva infrastrukturen är mycket stora. De löpande kostnaderna för ett företag som transporterar el utgörs av kostnader för överliggande nät, underhåll, drift och administration etc.

Intäktsramen bestäms genom att löpande kostnader och kapitalkostnader adderas samt korrigeras beroende på kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva verksamheten. I figuren nedan visas schematiskt hur intäktsramen bestäms.



Figur 1 Schematisk uppbyggnad av intäktsram

Löpande kostnader kan delas upp i påverkbara och ej påverkbara. Anledningen till denna uppdelning är att det är rimligt att regleringen har en sådan utformning att nätföretagen får incitament att minska sina påverkbara kostnader över tiden. När det gäller sådana kostnader som kan påverkas bör rimligen endast kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet anses skäliga. Sådana kostnader som kategoriseras som ej påverkbara i tillsynsmetoden ska betraktas som skäliga i sin helhet.

Kapitalkostnader är kostnader för investerat kapital och består av två delar, kostnaden för förbrukningen av kapitalet och kostnaden för kapitalbindningen. Förbrukningen av kapitalet beaktas genom avskrivningar och kostnaden för kapitalbindningen är kopplad till den alternativa förräntning en investerare kunnat få på det kapital som är bundet. Kostnaden för kapitalbindningen benämns avkastning.

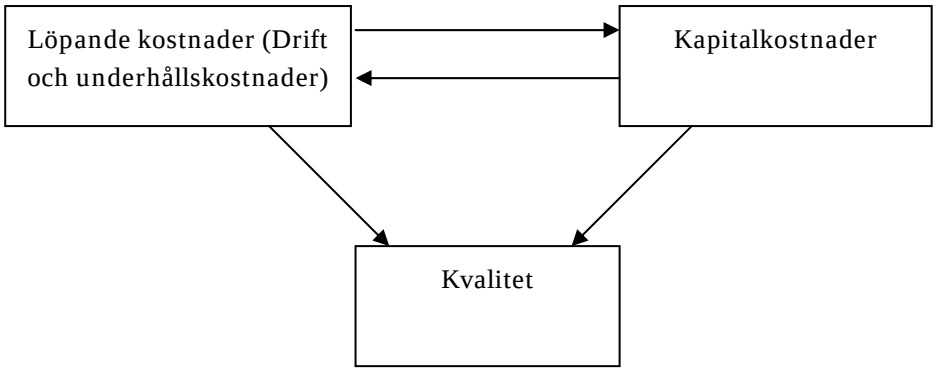
Det är inte självklart på vilket sätt tillsynsmyndigheten ska bedöma nätföretagens kostnader som underlag till intäktsramen. Det finns principiella val som måste göras för att EI ska kunna definiera vilka kostnader som ska få ligga till grund för intäktsramen. Olika vägval skapar olika typer av kortsiktiga och långsiktiga incitament. Det är därför viktigt att identifiera och förstå sambandet mellan de olika komponenterna *löpande kostnader*, *kapitalkostnader* och *kvalitet*. De frågor som bör ställas är följande:

1 Vilken är en samhällsekonomiskt optimal nivå på kvaliteten i elnätet?

2 Hur når vi en samhällsekonomisk optimal kvalitet till en så låg kostnad som möjligt?

3 Vilka krav på effektiviseringar kan ställas på företagen?

Schematiskt kan sambandet mellan löpande kostnader (drift och underhåll), kapitalkostnader och kvalitet illustreras som i figuren nedan.



Figur 2 Samband mellan drift och underhåll, kapitalkostnader och kvalitet

För att förbättra kvaliteten kan en nätägare öka drift och underhåll eller investera i en ny anläggning. En ökning av kapitalkostnader i form av en ny anläggning leder ofta till en lägre kostnad för drift och underhåll. I figur 2 tydliggörs interaktionen mellan de olika delarna som bidrar till intäktsramen och att de olika delarna är beroende av varandra.

Ett förenklat exempel för att illustrera detta samband är om en nätägare innehar en äldre luftledning som orsakar många avbrott för anslutna kunder. Då ställs nätägaren inför i princip ett val mellan tre åtgärder:

- Ersätta luftledningen med en nergrävd kabel. En sådan åtgärd leder sannolikt till färre avbrott och till lägre drift- och underhållskostnader men till högre kapitalkostnader.
- Öka det förebyggande underhållet. En sådan åtgärd leder sannolikt till färre avbrott men ökar kostnaderna för drift och underhåll men ökar inte företagets kapitalkostnader.
- Ingen åtgärd. Detta sker om kostnaden för bristande kvalitet inte överstiger kostnaden för någon av ovanstående åtgärder.

Utformningen av tillsynsmetoden kan mer eller mindre starkt styra nätägaren mot endera av de tre alternativen.

5 Förmögenhetsbevarande respektive kapacitetsbevarande princip

Vid reglering av elnät måste ett val göras om en förmögenhets- eller kapacitetsbevarande princip ska tillämpas vid beräkning av kapitalkostnader.

5.1 Legala förutsättningar

I tillsynen med verktyget Nätnyttomodellen och i nuvarande granskning av nättarifferna tillämpar EI en kapacitetsbevarande princip och i regeringens proposition 2008/09:141 (s. 70-72) framgår, enligt nedan, att regleringen bör ha sin utgångspunkt i en kapacitetsbevarande princip om inte avgörande skäl kan presenteras att frångå denna princip.

Enligt regeringens bedömning ska utgångspunkten vara de principer som gäller för skälighetsbedömningen i dag. Utgångspunkten bör vidare vara att undvika onödiga metodbyten, eftersom sådana kan medföra förändringar i kapitalbasen till förfång för kunderna.

Regeringen anser sammanfattningsvis inte att utredningen presenterat avgörande skäl som talar för att frångå den nuvarande regleringsmodellens ansats, som bygger på ett kapacitetsbevarande perspektiv. Därtill är konsekvenserna alltför översiktligt belysta. Vidare finns det anledning att mer noggrant utreda om det finns skäl att frångå principen att åsätta tillgångarna ett rent nuanskaffningsvärde till förmån för en annan metodik.

Av proposition 2008/09:141 s. (58 f.) framgår att den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Vidare ska regleringen syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten, bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också ges stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad. Slutligen anges också, om än indirekt, att stabila nättariffer är ett mål med regleringen (s. 49).

5.2 Förmögenhetsbevarande princip

Den förmögenhetsbevarande principen garanterar en investerare att nuvärdessumman av kapitalkostnaderna blir lika stor som grundinvesteringen, varken mer eller mindre, dvs. principen är kostnadsriktig. Detta innebär att elnätsföretagen, via kundernas tariffer, erhåller kostnadstäckning för sina investeringar.

Den förmögenhetsbevarande principen utgår från en investerings historiska anskaffningsvärde vid beräkning av kapitalkostnader (avskrivning och ränta). När ett nätföretag erhållit kostnadstäckning för en anläggningstillgång exkluderas denna ur kapitalbasen och ligger inte längre till grund för nätföretagens intäktsram. Principen kräver kunskap om anläggningstillgångarnas ekonomiska historia i form av anskaffningsvärden, ålder, tidigare tillämpad avskrivningstid, avskrivningsprincip och kalkylränta.

Den förmögenhetsbevarande principen ger ett nätföretag incitament att ersätta avskrivna anläggningstillgångar eftersom de inte längre ingår i kapitalbasen och genererar således inga intäkter annat än till den del som avser skälig kostnadstäckning för drift och underhåll. Detta ökar förutsättningar för att reinvesteringar sker i god tid, vilket i sin tur kan antas leda till en god kvalitet i elnätet.

Den förmögenhetsbevarande principen innebär en lägre risk för elnätsföretagen eftersom de hela tiden garanteras kostnadstäckning för gjorda investeringar även om realpriset för nätanläggningar gått ned.

Den förmögenhetsbevarande principen har två huvudsakliga nackdelar i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Den ena är att en anläggningstillgång som används men är avskriven inte genererar någon kapitalkostnad. Detta kan skapa incitament för en ägare av elnät att ersätta avskrivna men fullt fungerande anläggningar i syfte att öka sin intäktsram. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det negativt om anläggningstillgångar som fortfarande kan prestera en tjänst med tillräckligt god kvalitet utrangeras och ersätts med nya anläggningar.

Den andra nackdelen är att den förmögenhetsbevarande principen kan leda till felaktiga prissignaler. Att prissignalen riskerar att bli skev i ett förmögenhetsbevarande perspektiv beror dels på att utgångspunkten är en anläggnings historiska anskaffningsvärde, dels på att avskrivna tillgångar inte genererar någon kapitalkostnad. Investeringar i elnät har i regel mycket långa livslängder, upp till 50 år eller längre, vilket innebär att prisutvecklingen på sådana tillgångar kan avvika kraftigt från den allmänna prisutvecklingen. Effekten av detta kan bli att tarifferna för överföring av el idag påverkas av vad kostnaden för investeringar i elnät uppgick till för exempelvis 50 år sedan. Dessutom genererar avskrivna anläggningstillgångar inga kapitalkostnader vilket innebär att om de drivs vidare kommer priset inte att spegla värdet på tjänsten. För att ge rätt prissignal är det viktigt att priset på tjänsten återspeglar värdet på den levererade tjänsten. En korrekt prissignal är en förutsättning för en väl fungerande elmarknad.

En svårighet med att använda den förmögenhetsbevarande principen är att principen kräver uppgifter om ålder och anskaffningsvärden på anläggningarna. När det gäller äldre tillgångar finns enligt nätföretagen inte alltid ålder och anskaffningsvärden att tillgå. Detta beror delvis på att det svenska elnätets företagsstruktur ändrats över tiden från ett stort antal små ekonomiska föreningar och kommunala elverk.

När det sedan har skett en sammanslagning av elnätsföretag (till dagens närmare 200 redovisningsenheter) har de ursprungliga anskaffningsvärdena och åldern på anläggningarna haft mindre betydelse. Vid användande av en förmögenhetsbevarande princip skulle således anskaffningsvärdena för vissa anläggningar initialt behöva återskapas och åldersbestämmas. Även för nyare anläggningar som delvis bytts ut kan det vara svårt att bestämma ålder beroende på hur stor del av anläggningen som bytts ut och hur det ska viktas samman.

5.3 Kapacitetsbevarande princip

Den kapacitetsbevarande principen fokuserar på att bevara nätets kapacitet oavsett vad anläggningen historiskt sett kostade att införskaffa. Detta skapar förutsättningar för att ersätta nätet med ett nytt för att bevara kapaciteten. Den kapacitetsbevarande principen garanterar inte att nuvärdessumman av intäktsströmmarna överensstämmer med grundinvesteringen. Vid tillämpning av en kapacitetsbevarande princip bortser man ifrån historien och blickar framåt. Det värde som åsätts en anläggningstillgång inför varje tillsynsperiod bestäms av det bedömda prisläget vid en nuanskaffning av en liknande anläggningstillgång. Om det sker reala prisändringar av nuanskaffningsvärdet kan det innebära att nuvärdessumman av kapitalkostnaderna skiljer sig från den ursprungliga grundinvesteringen.

Principen innebär att så länge en anläggningstillgång bidrar till nätföretagens prestation så ska den, oavsett ålder på anläggningen, ingå i kapitalbasen som ligger till grund för intäktsramen. Den kapacitetsbevarande principen kräver kunskap om anläggningarnas nuanskaffningsvärden, reglermässig avskrivningstid och kalkylränta. Om en real linjär kapitalkostnadsmetod tillämpas krävs också information om nätets ålder.

Den kapacitetsbevarande principen har två huvudsakliga fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Den ena är att så länge en anläggningstillgång, oavsett ålder, har en förmåga att leverera en tjänst till kunden åsätts den en kapitalkostnad. Detta ger incitament för företagen att nyttja anläggningar så länge som de klarar av att leverera en tjänst med tillräckligt god kvalitet. Den andra fördelen är att kapitalkostnader som baseras på nuanskaffningsvärden (vad anläggningen skulle ha kostat idag) ökar förutsättningarna för en samhällsekonomiskt effektiv prissignal, dvs. priset speglar värdet på tjänsten.

Med en kapacitetsbevarande princip ökar riskerna för en försämrad kvalitet jämfört med en förmögenhetsbevarande princip. Den kapacitetsbevarande principen kräver att det finns tydliga incitament för att upprätthålla kvaliteten i elnätsföretagens överföring eftersom nätföretagen erhåller täckning för kapitalkostnader oavsett om en anläggning är 2 år eller 60 år gammal. Om avskrivningstiden för en anläggning fastställs till 40 år och den används längre än detta genererar den fortfarande en kapitalkostnad trots att företaget kanske inte har någon kapitalkostnad

för anläggningen efter de 40 åren. Detta kan öka nätföretagens incitament att driva äldre anläggningar vidare trots bristande kvalitet.

Den kapacitetsbevarande principen är, ur elnätsföretagets synvinkel, förknippad med högre risk än den förmögenhetsbevarande principen. Detta beror på att utvecklingen av nuanskaffningsvärdet för elnätsanläggningar kan avvika från inflationen och därmed riskeras nuvärdessumman av kapitalkostnaderna att bli lägre än grundinvesteringen. En tillämpning av en kapacitetsbevarande princip kan därför innebära en större risk för nätägaren och kan därmed motivera en större riskkompensation, normalt sett en högre kalkylränta. Denna risk kan sägas bli förflyttad till kunden om man väljer att tillämpa en förmögenhetsbevarande princip. Det kan motivera en lägre kalkylränta. En högre riskkompensation för elnätsföretagen vid tillämpning av en kapacitetsbevarande princip innebär å andra sidan en högre intäktsram vilket också kan drabba kunderna via högre tariffer.

En svårighet med den kapacitetsbevarande principen är att elnätsföretagens anläggningstillgångar återkommande måste nuanskaffningsvärderas. Detta kommer att, framförallt inför första tillsynsperioden, kräva stora resurser av såväl myndighet som nätföretag. I detta arbete ingår att identifiera och normprissätta olika anläggningstillgångar.

5.4 EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip

EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip vid beräkning av kapitalkostnader. Verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader vilket EI anser uppnås om anläggningar byts ut när det är befogat ur kvalitetssynpunkt och inte då tillgångarna är avskrivna. Regleringen ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten vilket EI anser bäst uppnås om priset signalerar vad det kostar att bibehålla nätets kapacitet.

Regleringen ska bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Med en kapacitetsbevarande princip skapas förutsättningar för att bevara kapaciteten i nätet. Det är dock viktigt att understödja en kapacitetsbevarande princip med en kvalitetsreglering som skapar incitament så att reinvesteringar sker när de behövs.

Nätföretagen får med en kapacitetsbevarade princip också stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad. Slutligen anges också, om än indirekt, att stabila nättariffer är ett mål med regleringen (s. 49). Att skapa långsiktiga villkor för företagen anser EI bäst uppfylls av den kapacitetsbevarande principen som innebär att nätföretagens ersättningen ”följer med” prisutvecklingen på elnätstillgångar. Detta bör skapa förutsättningar för stabila tariffer och en väl fungerande elmarknad.

I den tidigare regleringsmodellen tillämpade EI en kapacitetsbevarande princip och i regeringens proposition 2008/09:141 (s. 70-72) om förhandsprövning av nättariffer framgår att regleringen bör ha sin utgångspunkt i en kapacitetsbevarande princip om inte avgörande skäl kan presenteras att frångå denna princip. EI har

sammanfattningsvis inte funnit några avgörande skäl att frångå den kapacitetsbevarande principen.

6 Fördelning av kapitalkostnader över tiden

En central fråga vid reglering av elnät är hur fördelningen av kapitalkostnaderna ska ske över tiden. Fördelning av kapitalkostnader över tiden är kopplad till hur regleringen ska behandla löpande kostnader såsom exempelvis drift- och underhållskostnader samt kvaliteten på elnätstjänsten.

6.1 Förutsättningar enligt propositionen

Av proposition 2008/09:141 (s. 58 f.) framgår att den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Vidare ska regleringen syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten, bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad. Slutligen anges också, om än indirekt, att stabila nättariffer är ett mål med regleringen (s. 49).

Av propositionen framgår det också att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten. I skälen till regeringens förslag anges (s. 65) att det inte nödvändigtvis betyder att det är nätföretagets faktiska kostnader som ska tas upp vid beräkningen.

I skälen till regeringens förslag (s. 65) anges vidare att: *Om utgångspunkten för beräkningen av t.ex. kapitalbasen skulle vara ett nuanskaffningsvärde respektive ett sådant åldersjusterat nuanskaffningsvärde som Energinätsutredningen har föreslagit, kommer regleringsmodellen att bygga på ett helt nytt nät för samtliga nätföretag respektive nätföretag vars elnätstillgångar har varierande ålder. I det förstnämnda fallet är det inte lämpligt att utgå från nätföretagets verkliga kostnad i verksamheten när sådana kostnader med stor sannolikhet är avhängiga av tillgångarnas verkliga ålder. Exempelvis torde drift och underhållskostnader variera med elnätets ålder.*

Av propositionen (s.70) framgår att när det gäller kapitalbasens beräkning är utgångspunkten de principer som gäller för skälighetsbedömningen i dag. Utgångspunkten är att onödiga metodbyten ska undvikas, eftersom sådana kan medföra förändringar i kapitalbasen till förfång för kunderna.

Av propositionen (s. 76-77) framgår det att det överlämnas åt nätmyndigheten att inom ramen för sin tillämpning välja metod för att fördela kapitalkostnader över tiden, dock ska en etablerad metod väljas. Det uppges att när väl kapitalbasen är bestämd, bör det falla sig ganska naturligt att välja metod.

Det anges att det i huvudsak finns fyra metoder; nominell linjär (NL), nominell annuitet (NA), real linjär (RL) och real annuitet (RA) och att samtliga dessa metoder uppfyller kravet på kostnadsriktighet. Det påpekas att vid val av metod i anläggningstung verksamhet som elnätsverksamhet står valet normalt sett mellan den nominella linjära metoden och den reala annuitetsmetoden. Det anges att Energinätsutredningen uppgett att en nominell linjär metod sannolikt är den oftast tillämpade metoden, både i den kommunala och privata sektorn, men att någon närmare analys inte har skett inom ramen för utredningen.

6.2 Ett kapacitetsbevarande perspektiv behöver ej ta hänsyn till historiken

Propositionen ger EI utrymme att utgå från antingen ett förmögenhetsbevarande eller kapacitetsbevarande synsätt. EI har i föregående kapitel föreslagit ett kapacitetsbevarande synsätt. Det finns flera metoder för att fördela kapitalkostnader över tiden och valet beror av vilken kostnadsfördelning över tiden som är önskvärd. I propositionen framhålls att alla fyra kapitalkostnadsmetoderna (NL, RA, RL, NA) är kostnadsriktiga. Med kostnadsriktighet menas att nuvärdessumman av kapitalkostnaderna är lika stora som grundinvesteringen. Denna utgångspunkt blir endast viktig i ett förmögenhetsbevarande perspektiv. Är utgångspunkten ett kapacitetsbevarande perspektiv ligger inte fokus på kostnadsriktighet utan kapitalkostnaderna ska spegla gällande priser för investeringar.

Enligt propositionen kan onödiga metodbyten vara till förfång för kunderna. Även detta resonemang gäller främst i ett förmögenhetsbevarande perspektiv med fokus på kostnadsriktighet. Att byta från exempelvis NL till RA i ett förmögenhetsbevarande perspektiv kräver en anpassning av kapitalbasen för att metoderna ska vara kostnadsriktiga. I ett kapacitetsbevarande perspektiv glömmer man historien och blickar framåt och fokus ligger på nuanskaffningsvärdet av anläggningstillgångarna.

6.3 Priset bör spegla kvaliteten på den levererade tjänsten

I propositionen anges flera mål med regleringen, bl.a. stabila nättariffer och leveranssäkerhet. Vidare anges att regleringen ska vara enkel och tydlig. EI anser vidare att det är viktigt att priset för elnätstjänsten speglar kvaliteten på den levererade tjänsten. En sämre kvalitet ska innebära en lägre intäktsram.

Är kvaliteten på de producerade tjänsterna inte beroende av ålder kan ett mål vara att eftersträva realt sett konstanta totalkostnader vilket innebär att summan av kapitalkostnader och löpande kostnader är realt konstanta. Om en äldre anläggning kan prestera en tjänst med samma kvalitet och kapacitet som en ny anläggning så anser EI att priset på tjänsten bör vara detsamma.

Det som värderas hos en kund när denne köper tjänsten bör rimligen vara oberoende av om tjänsten har levererats av en ny eller äldre anläggning. [4]

Om vi applicerar detta resonemang på elnätsverksamheten måste dock kvalitetsaspekten särskilt beaktas. Ett äldre nät kan generellt sett antas ha större problem med avbrott än ett yngre nät, dvs. håller en lägre kvalitet på tjänsten (i form av exempelvis fler och/eller längre avbrott). I den kommande tillsynsmetoden motverkas risken för kvalitetsbrister genom en justering av intäktsramen till följd av bra respektive dålig kvalitet. Detta kommer att leda till att elnät med låg kvalitet, på grund av kvalitetsavdraget, kommer att erhålla en lägre intäktsram vilket i sin tur leder till lägre tariffer för kunderna som kompensation för den lägre kvaliteten. Kvalitet i elnätsverksamheten regleras även via funktionskravet, avbrottsersättning och elanvändarens rätt till skadestånd vilket på olika sätt leder till att kunderna kompenseras för dålig kvalitet (se kapitel 13.1).

Om ett äldre nät erbjuder samma kvalitet som ett yngre nät och förutsättningarna i övrigt är helt lika så bör tillsynsmetoden sträva efter att nätföretagen i de två olika näten, vid en given tidpunkt, erhåller samma intäktsram. Detta uppnås genom att skapa en modell med realt konstanta totalkostnader.

För att kunna avgöra vilken metod som bäst uppfyller syftet att skapa konstanta totalkostnader där tarifferna bara är beroende av tjänstens kvalitet (och inte nätets ålder) så krävs information om hur löpande kostnader fördelar sig över elnätets livslängd. De löpande kostnader som främst är av intresse är de kostnader som ökar med nätets ålder, vilka antas vara drift- och underhållskostnader.

6.4 Fördelning av kapitalkostnader över tiden

EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip vilket medför en real kapitalkostnadsmetod. Anledningen till att en real metod används är att prisutvecklingen tagits hänsyn till redan vid nuanskaffningsvärderingen av kapitalbasen. En real metod i ett kapacitetsbevarande perspektiv innebär att kapitalbasen återkommande nuanskaffningsvärderas och att en real kalkylränta används för att beräkna avkastningen.

6.4.1 Real linjär (RL) metod i ett kapacitetsbevarande perspektiv

Kapitalkostnaden består av avskrivningar och kostnad för kapitalbindningen. I en real linjär metod är de årliga avskrivningarna i förhållande till nuanskaffningsvärdet (NUAK) lika stora över hela anläggningens livslängd. Som exempel kan nämnas att en 40-årig avskrivningstid leder till att avskrivningarna blir 1/40 av kapitalbasen per år. Kostnaden för kapitalbindningen beräknas på en åldersjusterad

[4] Denna princip behandlades redan i mitten av 1900-talet av dåvarande Sveriges Mekanförbund. De enades om en princip som kallades konkurrensriktiga kalkyler. De hade uppfattningen att kalkylerna i möjligaste mån ska utformas så att man erhåller samma kalkylerade kostnad för samma arbete även om maskiner med olika ålder används.

kapitalbas vilket innebär att det värde som räntan multipliceras med för att erhålla kostnad för kapitalbindning minskar successivt med en anläggnings ålder enligt följande samband:

NUAK((Avskrivningstid - ålder på anläggning)/avskrivningstid)*ränta*.

Om vi antar en 20 år gammal anläggning med en reglermässig avskrivningstid på 40 år. NUAK antas till 1000 kr och kalkylräntan antas vara 6 procent. Givet dessa antaganden blir kostnaden för kapitalbindningen år 20:

1000*((40-20)/40)*6% → 1000*(20/40)*6% = 30 kr.

Den årliga avskrivningen i detta exempel blir 1000/40 = 25 kr.

Den totala kapitalkostnaden blir 55 kr (30+25).

För en enskild anläggningstillgång innebär en real linjär metod att kapitalkostnaden sjunker realt över investeringens ekonomiska livslängd på grund av att kostnaden för kapitalbindningen blir lägre ju äldre anläggningen blir. En 39 år gammal anläggning enligt ovanstående exempel leder till en kostnad för kapitalbindning på:

1000*((40-39)/40)*6%=1,5 kr.

Den årliga avskrivningen i detta exempel blir 1000/40 = 25 kr.

Den totala kapitalkostnaden blir 26,5 kr (1,5+25).

6.4.2 Real annuitet (RA) i ett kapacitetsbevarande perspektiv

Real annuitet innebär att kapitalkostnaderna är realt konstanta över tiden. Detta uppnås genom att nuanskaffningsvärdet multipliceras med en annuitetsfaktor, beräknad utifrån antagna värden på realränta och avskrivningstid. Annuiteten räknas fram enligt följande formel.

$$Annuitet = \frac{r}{1-(1+r)^{-n}}$$

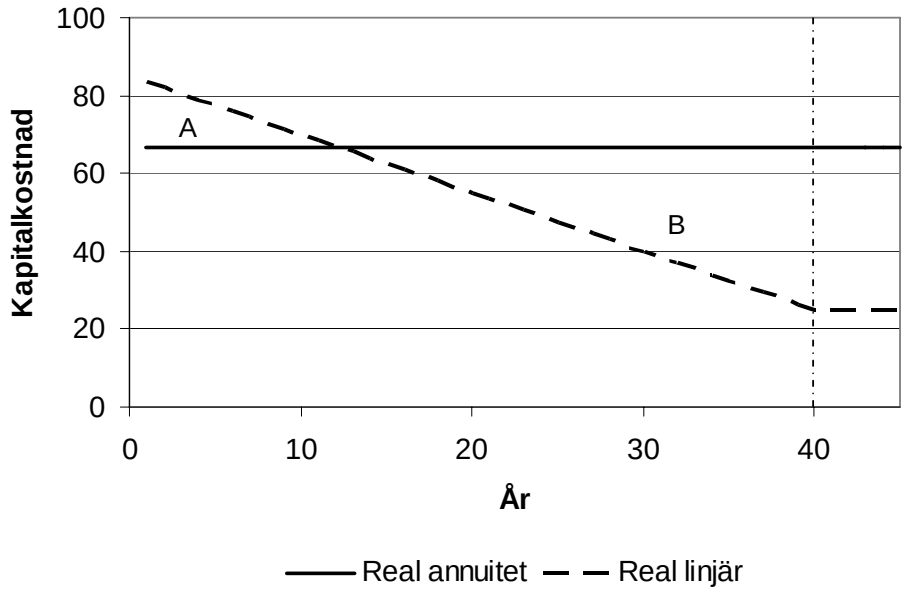
Där *r* är kalkylräntan och *n* är avskrivningstiden.

Givet en avskrivningstid på 40 år och en real kalkylränta på 6 procent så blir annuiteten 0,066. I ett kapacitetsbevarande perspektiv med en RA metod blir kapitalkostnaden densamma oavsett om en anläggning är 2 år eller 40 år.

Kapitalkostnaden fördelas lika över tillgångens ekonomiska livslängd, dvs. summan av kostnaden för kapitalbindningen och avskrivningen är realt lika stor över hela livslängden. Så länge som en anläggning används får den ingå i kapitalbasen och därmed ge underlag för kapitalersättningen i intäktsramen. Detta oberoende av om anläggningen uppnått den av regleringen bestämda avskrivningstiden.

6.4.3 Jämförelse mellan de olika metoderna

Vid val av en RL metod så är kapitalkostnaden högre i början och minskar ju äldre en anläggning blir medan en RA metod har en konstant kapitalkostnad över en anläggnings livslängd. Detta illustreras i figuren nedan med ett exempel på en reglermässigt fastställd avskrivningstid på 40 år och en kalkylränta på 6 % samt en investering på 1000.



Figur 3 Jämförelse mellan real annuitet (RA) och real linjär (RA)

Vid en första anblick kan det framstå som att den reala annuiteten är mindre fördelaktig för kunderna över den 40 åriga avskrivningstiden (triangel A är mindre än triangel B). Detta beror på att pengar i nutid värderas högre än pengar i framtid, dvs. kalkylräntan är positiv. Nuvärdet av kapitalkostnaderna är dock densamma under den reglermässiga avskrivningstiden oavsett om man använder den reala annuiteten eller den reala linjära metoden.

En fråga som uppstår är vilken kapitalkostnad som ska gälla i de fall en nätägare använder anläggningen längre, än den av EI fastställda, avskrivningstiden. Som beskrevs i föregående kapitel så ska en anläggningstillgång vid ett kapacitetsbevarande synsätt enbart generera en kapitalkostnad om den levererar en tjänst till kunden. Om nätföretaget kan få en anläggning att användas längre än den reglermässiga avskrivningstiden behöver detta således hanteras i regleringen.

Ett sätt att hantera anläggningar som används längre än avskrivningstiden i en real linjär metod skulle kunna vara att avskrivningens del av kapitalkostnaden även fortsättningsvis motsvarar den avskrivningstid EI fastställt, medan kostnad för

kapitalbindningen blir noll. Exempelvis om vi har en avskrivningstid på 40 år och en anläggning är 45 år så är avskrivningen fortfarande en 1/40 del av NUAK medan kostnaden för kapitalbindningen föreslås bli noll. Ett annat sätt att hantera detta i en real linjär metod är att låta avskrivningen i det här exemplet, med en 45 år gammal anläggning, bli 1/45 av NUAK medan kostnaden för kapitalbindningen även i detta fall föreslås bli noll.

Ett sätt att hantera anläggningar som används längre än avskrivningstiden om istället real annuitets metod tillämpas, är att låta kapitalkostnaden förbli realt konstant även efter den reglermässiga avskrivningstiden. Detta innebär att en RA ger en högre intäktsram jämfört med RL för äldre anläggningar (även efter 40 år).

Om man enbart beaktar kapitalkostnader så är incitamentet att driva äldre anläggningar vidare större med RA jämfört med RL. Antas en real kalkylränta på 6% och en avskrivningstid på 40 år enligt figuren ovan är kapitalkostnaden mer än dubbelt så stor med en RA jämfört med en RL vid år 40 och framåt.

6.5 Två alternativ för att fördela kapitalkostnader och löpande kostnader över tiden

För att skapa en metod med realt sett konstanta totalkostnader kan regleringen välja att fördela kapitalkostnader över tiden på olika sätt. Hur kapitalkostnaderna fördelas över tiden får dock konsekvenser för hur regleringen ska behandla löpande kostnader såsom exempelvis drift och underhåll. Fördelas kapitalkostnaderna realt sett konstant över tiden så bör löpande kostnader också fördelas realt sett konstant. Detta så att ett nätföretag med en viss kvalitet ska erhålla samma intäktsram oavsett ålder på nätet. Minskar däremot kapitalkostnaderna över tiden så kan löpande kostnader tillåtas öka för att intäktsramen ska vara densamma i gammalt och nytt nät med samma kvalitet. I nedanstående avsnitt presenteras de två alternativa metoderna som EI har identifierat.

6.5.1 RA med schabloner alternativt effektiviseringskrav för att skapa realt konstanta totalkostnader

Om en real annuitet används för att fördela kapitalkostnaderna över tiden innebär detta att kapitalkostnaderna blir realt konstanta och oberoende av nätets ålder. Om realt konstanta totalkostnader ska eftersträvas på grund av att kvalitet och inte ålder ska spegla tarifferna innebär detta att även löpande kostnader i så stor omfattning som möjligt behöver bli realt konstanta. I verkligheten så kommer vissa av de löpande kostnaderna att öka med en anläggnings ålder. Detta kan innebära att någon typ av schablon eller normkostnad behöver fastställas för åtminstone de löpande kostnader som ökar med anläggningens ålder (främst drift och underhåll) eller att krav på effektivisering ställs på företagens åldersberoende kostnader. Om schabloner skulle användas innebär det att nätföretagens verkliga löpande kostnaderna är lägre än schablonen i början av en anläggnings livslängd och högre i slutet

av en anläggnings livslängd. Ett effektivitetsincitament kommer inte på samma sätt att jämna ut och säkerställa att kostnaderna blir realt konstanta, men dämpar kostnadsökningar av de åldersberoende kostnaderna.

Den stora praktiska fördelen med att fördela kapitalkostnaderna genom en real annuitet är att nätet inte behöver åldersbestämmas. Åldersbestämning av nätet är enligt nätföretagen svårt och resurskrävande.

Svårigheten med att ta fram rättvisande schabloner är att det är resurs- och tidskrävande. Osäkerheten med att istället använda effektiviseringsincitament är i vilken omfattning det går att uppnå realt sett konstanta totalkostnader och hitta rätt nivå på effektiviseringskravet.

6.5.2 RL med åldersbestämning av ingående komponenter och effektivitetskrav på löpande kostnader

Om en real linjär metod används innebär detta att kapitalkostnaderna kommer att minska realt med nätets ålder. Om verkliga löpande kostnader ökar i samma takt som kapitalkostnaderna minskar leder även denna metod till konstanta totalkostnader. Är däremot totala kostnader (kapitalkostnader och löpande kostnader) avtagande, dvs. löpande kostnader ökar inte i samma takt som kapitalkostnaderna minskar, leder detta till en sjunkande totalkostnad över tiden. För kunderna innebär detta att ett äldre nät med samma kvalitet som ett yngre nät har ett lägre pris.

Löpande kostnader så som drift och underhåll kommer att öka med en anläggnings ålder. Med en real linjär kapitalkostnadsmetod är det rimligt att utgå ifrån företagets verkliga drift- och underhållskostnader, men en begränsning måste åsättas för att dessa inte ska öka alltför mycket. Denna begränsning kan utgöras av effektiviseringskrav på löpande kostnader.

En fördel med denna metod jämfört med real annuitet är att ingen schablon för löpande kostnader behöver fastställas. En svårighet med denna metod är att den kräver en åldersbestämning av nätet och ingående komponenter. Nätföretagen har uppgett att detta kan vara mycket problematiskt. I de fall det inte finns uppgifter om nätets ålder skulle någon typ av metod behöva tas fram av EI för att schablonisera nätets ålder. Energinätsutredningen föreslog att en schablon skulle fastställas till 50 procent av nuanskaffningsvärdet, dvs. att nätet har uppnått halva sin reglermässiga avskrivningstid. Denna metod kritiserades dock av remissinstanserna för att leda till att nätföretagen överkompenserades på bekostnad av kunderna.

6.6 Synpunkter från Konkurrensverket

Det finns enligt Konkurrensverkets bedömning övervägande skäl som talar för att en åldersjusterad nuanskaffningskostnad (NUAK) bör användas som utgångspunkt

för beräkning av kapitalkostnaden och att NUAK bör fördelas med en real linjär metod. Med en real linjär metod erhålls en övergripande styrning mot god kvalitet utan att det är nödvändigt att uteslutande förlita sig på en dataintensiv och resurskrävande kvalitetsreglering för att uppnå styrande signaler när en real annuitetsmetod används som fördelningsprincip. Genom att använda en real linjär metod uppnås på så vis generellt styrande effekter snarare än detaljstyrning samtidigt som reglerande myndighet slipper ålägga företagen ett övergripande investeringskrav, vilket, med en real annuitetsmetod, kan vara nödvändigt om inte kvalitetsregleringen är tillräcklig.

Ett skäl som anförts av EI för valet av en real annuitetsmetod istället för en real linjär metod är att det är problematiskt att åldersbestämma komponenter i nätet. Konkurrensverket delar i och för sig uppfattningen att det i vissa fall kan vara problematiskt att åldersbestämma enskilda anläggningar eller komponenter. Däremot anser Konkurrensverket att detta inte i sig är ett oöverkomligt hinder för användandet av en real linjär metod. Dessutom förefaller problematiken med att åldersbestämma nätet i första hand vara av engångskaraktär.[5] Det finns därutöver ett flertal befintliga uppgifter som lämnas av nätföretagen som kan användas som bas för att åldersbestämma nätet. I den årsrapport som lämnas in till EI anges exempelvis anskaffningsvärde, bokfört värde och avskrivningstid för åtminstone tre komponentgrupper. Dessa uppgifter ger på ett enkelt sätt åldern på respektive komponentgrupp och kan därför utgöra en möjlig grund för en initial schablon för de anläggningar eller komponenter som visar sig mycket svåra att korrekt åldersbestämma. Vidare är nätföretagen skyldiga enligt Årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens allmänna råd att bland annat ange anskaffningsvärde, anskaffningstidpunkt, nyttjandeperiod mm, även detta uppgifter som gör det möjligt att åldersbestämma nätet.

Konkurrensverket anser det eftersträvansvärt att företagen ska få incitament att driva anläggningar så länge som möjligt, förutsatt att den prestation som utförs anses skälig. Även med en real linjär metod går detta att uppnå givet att avskrivningstiden sätts korrekt.

Såsom propositionen är skriven ska kvalitetsavdraget göras från avkastningsdelen av kapitalkostnaden. Med denna tolkning av förarbetena ges inte EI någon egentlig möjlighet att välja avskrivningsmetod, eftersom endast en modifierad annuitetsmetod möjliggör detta. Det framstår som märkligt att regeringen avsiktligt begränsat inspektionens valmöjligheter genom denna skrivning. Konkurrensverket anser att kvalitetsavdraget inte bör vara beroende av företagets avkastning utan ska göras från den framräknade intäkten.

[5] I den regleringsmodell som används i Finland ligger det på nätföretagen att ange ålder på nätets olika komponenter.

Vad gäller drift- och underhållskostnader anser Konkurrensverket att det vore mer naturligt att utgå från de för respektive nätföretag specifika kostnaderna för drift och underhåll och genom EI:s redan befintliga metoder åsätta nätföretagen effektiviseringskrav. EI har redan ett fungerande rapporteringssystem för drift- och underhållskostnader, årsrapporten, som granskas och undertecknas av revisor. Genom att utgå från företagens verkliga drift- och underhållskostnader står varje kostnadspost på egna ben och blir lättare att argumentera för än om tillsynsmyndigheten använder sig av svårbestämda schabloniserade standardkostnader.[6] För att undvika de utdragna legala processerna som präglade den tidigare regleringen bör fokus i den nya reglermodellen ligga på riktigheten i totalkostnadens beståndsdelar snarare än på totalkostnadens riktighet.

Genom att använda företagens angivna drift- och underhållskostnader och en real linjär metod finns också förutsättningar att lagstiftarens krav på stabila tariffer kan uppnås.

6.7 EI avser att tillämpa en real annuitet

EI har noga övervägt Konkurrensverkets synpunkter men bedömt att skälen för att tillämpa en real annuitetsmetod överväger när målsättningen är att intäktsramen ska relatera till kvalitet och stabila tariffer över tiden snarare än anläggningars ålder.

Även av praktiska skäl bedömer EI att en real annuitet är att föredra framför en real linjär metod eftersom en real linjär metod kräver en åldersbestämning av nätet. EI delar visserligen Konkurrensverkets uppfattning att nätföretagen borde ha dokumenterade uppgifter om anläggningars anskaffningsvärden och ålder men kan samtidigt konstatera att så inte uppges vara fallet när EI har haft kontakt med enskilda företag.

EI anser att en real annuitets metod med schabloniserade löpande kostnader fyller syftet att skapa realt sett konstanta totalkostnader och är eftersträvansvärt. I nuläget bedömer EI dock att det är svårt att ta fram rättvisande schabloniserade kostnader. Dessa måste utarbetas med precision för att inte leda till negativa effekter för såväl nätföretagen som kunderna. EI avser därför att inledningsvis utgå från verkliga löpande kostnader och åsätta dessa ett generellt effektiviseringskrav.

[6] I Sverige finns ca 170 nätföretag där de minsta har cirka 2000 kunder medan de största har nästan en miljon kunder. Vissa företag är verksamma i citymiljö och andra i skärgårdsmiljö. Dessa förutsättningar gör det väldigt svårt att fastställa rimliga schabloner för drift och underhållskostnader.

7 Reglermässiga avskrivningstider

EI:s förslag: Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten, får meddela föreskrifter om avskrivningstider.

7.1 Legala förutsättningar

I proposition 2008/09:141 (s. 78) bedömer regeringen att frågan om tillämplig avskrivningstid även fortsättningsvis bör prövas av de rättstillämpande myndigheterna. Något hinder för att nätmyndigheten i allmänna råd ger tydliga anvisningar om hur myndigheten bedömer att regelverket bör tillämpas finns naturligtvis inte.

7.2 Reglermässiga avskrivningar skiljer sig från skattemässiga och bokföringsmässiga avskrivningar

Syftet med avskrivningen är att beskriva hur mycket av en tillgång som förbrukas, konsumeras eller på annat sätt sjunker i värde. Den reglermässiga avskrivningstiden bör ligga så nära en anläggnings ekonomiska livslängd som möjligt.

Det är viktigt att reglermässiga avskrivningar inte förväxlas med bokföringsmässiga eller skattemässiga avskrivningar. De bokföringsmässiga avskrivningarna behöver inte baseras på den ekonomiska livslängden eftersom den externa redovisningen bland annat följer den så kallade försiktighetsprincipen[7]. De skattemässiga avskrivningarna motsvarar maximal avskrivning enligt gällande skattelagstiftning.

Men vad är då den ekonomiska livslängden? Begreppet ekonomisk livslängd är inte detsamma som teknisk livslängd. Teknisk livslängd är den tid en tillgång är funktionsduglig och den kan bli mycket lång om företaget gör återkommande underhåll av anläggningen. Allt eftersom underhållskostnaderna ökar med tiden, kommer dock företaget slutligen till en punkt där underhållskostnaderna blir så stora att det är lönsamt att ersätta anläggningen. Ekonomisk livslängd är således den tid som en investering är, eller bedöms vara, företagsekonomiskt lönsam. Den ekonomiska livslängden är aldrig längre, men ibland kortare, än den tekniska livslängden. Om den tekniska användbarheten för en anläggning tvärt upphör vid en viss anläggningsålder kan sådana förhållanden tydligt definiera den tekniska livslängden. Så kan vara fallet om det uppkommer säkerhetsrisker för vissa anläggningar, exempelvis risk för genomrostning eller brott i bärande delar efter ett viss antal år.

EI har föreslagit en kapacitetsbevarande princip och en real annuitet som kapitalkostnadsmetod. Detta får också inverkan på hur regleringen ska förhålla sig till avskrivningstider. Vid en kapacitetsbevarande princip har nätföretagen incitament att tillämpa en så kort avskrivningstid som möjligt. Den årliga kapitalkostnaden

[7] Principen innebär att försiktighet ska iakttagas vid värdering av tillgångar vilket kan leda till kortare avskrivningstider än vad som motsvarar den ekonomiska livslängden.

blir högre med kortare avskrivningstid. En för kort respektive för lång reglermässig avskrivningstid leder till att elnätsföretaget överkompenseras respektive underkompenseras. För att hantera detta måste EI föreslå avskrivningstiderna. Om inte företagen accepterar de av EI föreslagna avskrivningstiderna blir det rättspraxis som får avgör vilka avskrivningstider som ska tillämpas.

7.3 Behovet av kompletterande föreskrifter

Energinätsutredningen (SOU 2007:99) lämnade förslag (s.184) om att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om metoder för hur avskrivningen ska beräknas.

Energinätsutredningen påtalade i sitt betänkande problematiken kring långa handläggningstider i överrätt. Energinätsutredningen lämnade inget förslag i denna del men ansåg att det vore en klar fördel om överklaganden kunde ske till Marknadsdomstolen för att det bedömdes ge snabbare slutliga avgöranden. EI gav också uttryck för denna inställning i ett särskilt yttrande. Regeringen lämnade emellertid inget förslag i denna del.

EI är fortfarande av uppfattningen att långa handläggningstider i överrätt riskerar att försvåra förhandsregleringen. Det är därför av stor vikt att det ges tillräcklig vägledning i ellagen (1997:857) med tillhörande föreskrifter om hur förhandsregleringen ska fungera för att undvika att alltför många frågor är öppna och kan bli föremål för överklaganden.

Den reglermetod som nu föreslås i denna rapport med bl.a. en real annuititetsmetod kommer att innebära ökade kapitalkostnader, och därmed ökad intäktsram, ju kortare avskrivningstider som väljs i beslut om intäktsram. Sett från ett ekonomiskt perspektiv finns det därför incitament för företagen att, åtminstone första gången intäktsramarna beslutas, begära överprövning av de avskrivningstider som legat till grund för ett beslut om en intäktsram. Risken att nätföretagen överklagar avskrivningstiderna är överhängande oavsett om de avskrivningstider som EI lägger till grund för besluten i sig kan te sig rimliga (och framgår av myndigheten beslutade allmänna råd). Med dagens system med mycket långa handläggningstider i överrätt finns det således en överhängande risk att samtliga beslut om intäktsramar därmed blir föremål för prövning med rättsosäkerhet under flera år som följd. EI väljer därför att ånyo uppmärksamma regeringen på behovet av att det ges möjligheter att i föreskrifter närmare precisera vad som ska vara lämpliga avskrivningstider i förhandsregleringen. Detta gör således EI trots att frågan nyligen varit föremål för regeringens bedömning eftersom EI anser att föreskrifter avseende avskrivningstider till mycket stor del, dels skulle underlätta prövningen av intäktsramarna, dels väsentligt minska risken för långdragna rättsprocesser. EI vill också påpeka att bemyndigandet i 5 kap. 9 § tredje stycket redan idag till sin ordalydelse skulle ge utrymme för regeringen att föreskriva om avskrivningstider, om man bortser från vad som i övrigt anges i proposition 2008/09:141 (s. 78).

Mot denna bakgrund föreslås att EI ges rätten att meddela föreskrifter om avskrivningstider. Regler om avskrivningstider är sådana detaljbestämmelser som lämpligast fastställs på myndighetsnivå. Innan sådana föreskrifter kan meddelas kommer föreskrifterna konsekvensutredas och vara föremål för ett sedvanligt remissförfarande. Berörda aktörer, myndigheter och övriga intressenter ges då möjlighet att inkomma med synpunkter innan EI efter vederbörlig hänsyn till inkomna synpunkter kan meddela föreskrifter om avskrivningstider.

Även om bemyndigande ges till EI att meddela föreskrifter måste det naturligtvis kunna finnas förhållanden som gör att de föreslagna avskrivningstiderna i ett enskilt fall kan behöva avvika. Föreskrifterna måste såsom EI bedömer det ge utrymme för en avvikande avskrivningstid om det exempelvis finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara att en anläggningstillgång blir värdelös p.g.a. nya rättsligt bindande föreskrifter eller att nätföretaget har unika objektiva förutsättningar. I sådana fall ska också EI:s bedömning kunna bli föremål för överprövning. Det är dock skillnad för EI att vid prövning av en intäktsram kunna utgå från generella rättsligt bindande riktlinjer för avskrivningstider och endast behöva göra en bedömning i det enskilda fall där särskilda skäl bedöms föreligga.

I regleringen med den s.k. Nätnyttomodellen tillämpade EI avskrivningar för två olika kategorier av anläggningstillgångar. För transformatorer och ledningar var den reglermässiga avskrivningstiden 40 år och för mätare var den initialt 18 år. Avskrivningstiden för mätare korrigerades i efterhand till 12 år. Energinätsutredningen anger (s. 170) att elnät i regel har en avskrivningstid på 40 år. Detta kommer fungera som en utgångspunkt när avskrivningstiderna fastställs.

7.4 Konsekvensanalys

EI bedömer att en precisering i ellagen (1997:857) om vad som avses med avskrivningstid underlättar prövningen av en intäktsram. Rätten att meddela föreskrifter innebär att den administrativa bördan för EI blir försumbar i förhållande till nuvarande situation, där EI ändå behöver ta fram information om vilka avskrivningstider som kommer att ligga till grund för EI:s beslut om avskrivningstider.

EI anser inte att föreskrifter på området innebär någon avgörande skillnad för nätföretagen eftersom avskrivningstider i vilket fall måste tillämpas för att kunna meddela ett beslut om intäktsram. Såsom EI redovisat ovan anser EI också att det, även med föreskrifter ska kvarstå en viss möjlighet att i det enskilda fallet få möjlighet till prövning av en avskrivningstid om särskilda skäl föreligger.

För kunderna kommer föreskrifter på området att öka förutsägbarheten vad gäller fastställandet av intäktsramar. Avskrivningstiderna kommer dock oavsett om de ligger fast i föreskrifter eller inte, ligga till grund för EI:s beslut om intäktsramar.

För Sveriges domstolar innebär en precisering i lag avseende avskrivningstid att det blir tydligare hur en fråga om avskrivningstid ska hanteras vid en överprövning. Om föreskrifter finns på området kommer frågan om tillämpliga avskrivningstider i normalfallet inte bli föremål för överprövning. Detta minskar både risken för överklaganden till domstolarna liksom omfattningen av ett mål om intäktsram.

8 Värdering av kapitalbas

Vid fastställande av en intäktsram för elnätsföretagen måste en kapitalbas bestämmas. En kapacitetsbevarande princip innebär att kapitalbasen ska värderas till ett så kallat nuanskaffningsvärde vilket utgörs av en bedömning av vad använda anläggningar kostar att anskaffa till gällande priser.

8.1 Legala förutsättningar

Enligt 5 kap. 9 § ellagen ska kapitalbasen beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten.

Med användas avses (prop. 2008/09:141 s. 105) både sådana tillgångar som faktiskt är i bruk och egendom som i övrigt fyller en funktion, t.ex. reservmateriel. Vidare framgår att tillgångarna inte måste vara av sådan karaktär att de endast kan brukas, såsom ledningar och transformatorer. Även annan utrustning, t.ex. IT-system, ingår om det utgör en del av nätverksamheten. En tillgång som används behöver inte ägas av nätföretaget för att ingå i kapitalbasen. Regeringen konstaterar att det ur ett reglerperspektiv är olämpligt att skapa olika principer beroende på rådigheten över tillgångarna. Kapitalbasen bör därför (s. 74) kunna baseras på de tillgångar som används i nätverksamheten oberoende av ägar-förhållandena. För att ett nätföretag som hyr en tillgång inte ska få dubbel kompensation (både som kapitalkostnad och löpande kostnad) ska företagets hyreskostnader för tillgångarna i dessa fall inte tas med vid beräkning av intäkts-ram.

En investering som planeras under tillsynsperioden ska ingå vid beräkning av intäktsram. Den planerade investeringen påverkar dock kapitalbasen och beräknad kapitalkostnad först från den tidpunkt den tas i bruk, dvs. det är inte avsikten att investeringen generar en kapitalkostnad för hela perioden. Kapitalbasen ska i normalfallet (s. 74-75) ligga till grund för en intäktsram som sträcker sig över fyra år. För att en rimlig avkastning ska kunna beräknas på ett rättvisande sätt för perioden måste hänsyn därför tas till kapitalbasens förändring under den aktuella tiden. Detta kan i viss utsträckning ske genom omprövning efter tillsynsperiodens slut. Det är emellertid önskvärt att ramen så långt det går blir rättvisande redan från början.

Av ellagen 5 kap. 9 § andra stycket framgår att en tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången. Motivet till ett undantag är om det skulle vara oskäligt mot nätföretaget att bortse från en tillgång. Till exempel kan en investering visa sig ha varit obehövlig på grund av omständigheter utanför nätföretagets kontroll. Vad som är oskäligt beror i stor utsträckning på omständig-

heterna i det enskilda fallet. Såväl orsakerna till att tillgången blivit onödig som de ekonomiska konsekvenserna för företaget måste vägas in i bedömningen (s. 75).

Metoden för att beräkna kapitalbasen bör (s. 71) vara så utformad att den bidrar till att nätföretaget förhållandevis enkelt kan bedöma avkastningen på en investering. Enligt 5 kap. 8 § ellagen måste metoden också ta hänsyn till företagets objektiva förutsättningar.

8.1.1 Särskilt angående avskrivningar i 5 kap 9 §

Av 5 kap. 9 § följer att hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under perioden.

EI föreslår i denna rapport att ett kapacitetsbevarande synsätt ska tillämpas för beräkning av nätföretagens kapitalkostnader. Detta innebär att ingen hänsyn tas till avskrivningarna vid fastställande av kapitalbas. Däremot delas den nuanskaffningsvärderade kapitalbasen upp på det antal år som den reglermässiga avskrivningstiden fastställs till, vilket gör att kostnaden för förslitningen (avskrivningen) på så vis påverkar nätföretagets intäktsram.

Ett förenklat exempel: om en anläggning har en 40 årig avskrivningstid så är avskrivningsdelen 1/40 av nuanskaffningsvärdet. Avskrivningen bidrar således till intäktsramen med 1/40 av nuanskaffningsvärdet varje år.

EI bedömer att detta sätt att beräkna kapitalbasen överensstämmer med 5 kap. 9 § i ellagen.

8.2 Nuanskaffningsvärde kan bestämmas på olika sätt

Vid nuanskaffningsvärderingen ska EI utgå från det nät som används, dvs. det befintliga nätet och övriga nödvändiga tillgångar.

Det värde som åsätts tillgångarna vid en nuanskaffningsvärdering, bestäms av det gällande prisläget vid värderingstidpunkten.

EI har identifierat två principiellt möjliga metoder för att beräkna ett nuanskaffningsvärde.

1) nuanskaffningsvärdet beräknas utifrån en, av EI beslutad, lista med normpriser för olika tillgångar som typiskt sett ingår i det svenska elnätet

Metoden innebär att uppgifter om samtliga ingående komponenter i elnätet och övriga tillgångar identifieras av nätföretaget och därefter värdesätts utifrån den framtagna normprislistan. Det samlade värdet avspeglar anläggningarnas nuanskaffningsvärden.

Vid användandet av kostnadsnormer ligger det i sakens natur att viss förenkling blir nödvändig. För att normerna ska bli någorlunda rättvisande för nätföretag med olika objektiva förutsättningar behöver specifika kostnadsnormer utarbetas för

exempelvis olika typområden. Normkostnaden för förläggning av en elledning i stadskärna bör sannolikt vara högre än för förläggning på landsbygd.

Den stora fördelen med att använda en normprislista är att det inte krävs kunskap om tillgångars ålder eller historiska anskaffningsvärden. Normkostnader skapar även grund för effektivisering då det ger nätföretagen incitament att investera till en kostnad som understiger normen.

En nackdel med en normprislista är att det kan vara svårt för EI att utarbeta normkostnader för vissa typer av investeringar där antalet referensinvesteringar är få. Detta kan t.ex. gälla vissa investeringar i stamnätet liksom ovanliga investeringar i citykärna eller skärgård.

2) nuanskaffningsvärdet fås genom att anskaffningsvärden för gjorda investeringar justeras med ett eller flera index för att ta hänsyn till prisutvecklingen sedan investeringen gjordes.

Metoden innebär att ett eller flera index skapas för elnätsinvesteringar. De verkliga historiska investeringarna indexeras sedan för att beräkna ett nuanskaffningsvärde. För att använda denna metod krävs anskaffningsvärden och ålder på anläggningar.

8.3 Synpunkter från branschen

EI har inhämtat synpunkter från Svensk Energi för hur kostnadsnormer skulle kunna utformas. Svensk Energi har i en egen rapport (”*Standardkostnader i den kommande intäktsregleringen för nätföretag. Kommentarer till SOU 2007:99 'Förhandsprövning av nättariffer m.m.*”) föreslagit en metod för beräkning av normkostnader.

Den föreslagna metoden går ut på att kostnadsnormer skapas mot bakgrund av den s.k. EBR-katalogen som ges ut av Svensk Energi. EBR står för elbyggnadsrationalisering och katalogen är utformad som en kostnadskatalog där priset anges t.ex. per km ledning. Katalogen bygger på genomsnittskostnader för investeringar av medlemsföretagen vad gäller timkostnad för arbete, maskin och materialkostnad och används av branschen för planering, byggnation och underhåll av eldistributionsledningar. Priserna är differentierade utifrån olika fysiska miljöer; city, tätort och olika former av landsbygd. Till grund för beräknade kostnader görs metodstudier där tidsåtgången för olika arbetsmoment kartläggs. Vidare genomförs s.k. frekvensstudier för att bestämma förekomsten av olika moment och komponenter i projekten. Svensk Energi menar dock att EBR-katalogen inte kan utgöra ett fullständigt underlag även om den torde ge ett brett underlag för beräkning av normkostnader. För exempelvis stadskärnor menar Svensk Energi att de genomsnittliga kabelförläggningskostnaderna blir högre än vad citytabellen i katalogen anger. EBR kartlägger heller inte kostnader för kabelförläggning i sjö och

för olika IT-system (t.ex. nätdriftssystem, kundhanteringssystem, mätvärdesinsamlingssystem- och avräkningssystem samt nätinformationssystem).

Svensk Energi anser i sin rapport att normkostnaderna bör delas in i fyra kategorier; city, tätort, landsbygd normal och landsbygd svår. Uppdelningen bör enligt rapporten bestämmas av Lantmäteriets terrängkarta i kombination med SCB:s tätortskarta. City bör avse sluten och hög bebyggelse samt industriområden i anslutning till sluten eller hög bebyggelse. Kategoriseringen av dessa områden framgår av terrängkartan. Med tätort avses tätort enligt terrängkartan samt övriga industriområden. Övriga områden är att betrakta som landsbygd. Svensk Energi anser att landsbygd i huvudsak ska betraktas som ”landsbygd normal”. På vissa platser i landet är terrängförhållandena dock mer komplicerade. Svensk Energi anser att det talar för att det bör finnas en fjärde kategori, så kallad ”landsbygd svår”. Svensk Energi föreslår att definitionen för svår mark baseras på information från Statens Geologiska Undersökningars (SGU) jordartskarta.

Svensk Energi anser att standardkostnader som räknats fram i andra länder, som exempelvis Finland, inte är direkt jämförbara med svenska värden, då det exempelvis föreligger skillnader i regelverk, lönenivåer etc. Däremot kan uppgifter från andra länder användas som referensvärden.

8.4 En normprislista bör användas för nuanskaffningsvärdering

EI anser att båda metoderna (i kapitel 8.2) för att beräkna nuanskaffningsvärden skulle vara relativt enkla för nätföretagen att använda. Eftersom metoderna kräver att EI antingen presenterar en normprislista eller index i god tid innan nätföretagen ska lämna förslag på intäktsram, uppfyller metoderna också propositionens krav om förutsägbarhet och transparens.

I EI:s kontakter med elnätsföretagen framgår att nätföretagens anläggningsdokumentation i många fall är bristfällig avseende historiska anskaffningsvärden och ålder på anläggningarna. Det har bekräftats i kontakt med referensgruppen där branschorganisationen Svensk Energi och flera nätföretag ingår. Detta stämmer också med vad Energinätsutredningen redovisat. Eftersom tillförlitliga historiska anskaffningsvärden inte finns tillgängliga hos samtliga nätföretag bedömer EI att metoden att beräkna nuanskaffningsvärden med index i praktiken inte blir generellt användbar. Mot denna bakgrund anser EI att övervägande skäl talar för att i huvudsak använda den metod där nuanskaffningsvärden beräknas med stöd av en normprislista.

EI anser att normkostnader måste bygga på vissa förenklingar, som i stort upplevs som rättvisande för de nätföretag som omfattas av regleringen. Ett elnätsföretags faktiska kostnader kommer ibland att överensstämma med kostnadsnormen, men ibland överstiga eller understiga för enskilda projekt eller för kapitalbasen i sin helhet.

Nätföretag verkar under olika förutsättningar som präglar företagets möjligheter att bedriva sin elnätsverksamhet.

Det brukar omnämnas som att nätföretagen har olika objektiva förutsättningar. Vad som avses med objektiva förutsättningar finns beskrivet i proposition 2001/02:56 Energimarknader i utveckling - bättre regler och tillsyn. Av propositionen (s. 20) framgår att sådana förutsättningar bl.a. är sådana faktorer som nätföretaget inte kan påverka, såsom antalet kunder och fördelning av olika kunder på kundkategorier, kundernas geografiska läge, överförd energi och effekt med beaktande av fördelningen över dygnet och året, klimat och geografiskt läge för nätverksamheten samt kostnaden för överliggande nät. Vid beräkning av nuanskaffningsvärden för ett nätföretags anläggningstillgångar synes av de uppräknade faktorerna klimat och geografiskt läge vara relevanta objektiva förutsättningar.

När det gäller klimat bedömer EI att det inte bör vara en förutsättning som i någon större omfattning särskiljer åt mellan företagen och nätföretagens kostnader. När det däremot gäller geografiskt läge för verksamheten är EI:s bedömning att normkostnaderna behöver utformas så att terrängförhållandena på platsen kan beaktas. Exempelvis ger nedläggning av kabel i stenig mark och i citykärnor upphov till merkostnader i förhållande till om kabeln kan plöjas ner i åkermark.

EI delar Svensk Energis bedömning att 3-4 kategorier, dvs city, tätort och landsbygd, där kategorin landsbygd eventuellt delas, bör ge utrymme för att i tillräcklig mån täcka in elnätsföretagens geografiska förhållanden. Det framstår också som att föreslagna kategorier är ändamålsenliga för branschen eftersom EBR-katalogen är indelad i city, tätort och landsbygd. I nuläget krävs dock ytterligare utredningsarbete för att klargöra om dessa kategorier är de bäst lämpade. Metoden för hur kategorierna ska kunna användas av nätföretagen och verifieras av EI behöver utredas närmare, som till exempel vilka kartor som är de mest lämpliga. EI kommer att fortsätta sitt analysarbete under hösten 2009 samt löpande fortsätta inhämta synpunkter från referensgrupperna och från en av branschorganisationen Svensk Energi utesedd expertgrupp.

8.5 Tillvägagångssätt för att bestämma nuanskaffningsvärden

Kapitalkostnaderna ska beräknas för den fyraåriga tillsynsperioden och baserar sig på den kapitalbas som företaget använder under tillsynsperioden, reglermässiga avskrivningstider och den kalkylränta som fastställs för tillsynsperioden.

Kapitalbasen ska enligt propositionen beräknas med utgångspunkt i de anläggningstillgångar nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Regelverket anger att även reservmaterial ska ingå i kapitalbasen. Detta innebär att exempelvis ett reservkraftsaggregat anses vara en del av den anläggning som används.

Kapitalbasen beräknas utifrån befintliga anläggningar, planerade investeringar och planerade utrangeringar under tillsynsperioden. Hänsyn ska tas till när planerade investeringar och utrangeringar sker under tillsynsperioden och värdet av nya anläggningar viktas efter när de tas i bruk (respektive tas ur bruk) under tillsynsperioden. Detta innebär att en planerad investering ingår i kapitalbasen från den tidpunkt den tas i bruk.

En investering behöver inte påverka värdet på kapitalbasen. I den mån det handlar om reinvesteringar ska dessa inte påverka kapitalbasen så länge anläggningen ersätts med en likvärdig anläggning med samma nuanskaffningsvärde. Endast om det är frågan om en nyinvestering eller en investering som ersätter en befintlig anläggning som *väsentligt* skiljer sig från den anläggning som tidigare använts, ska en korrigering ske av kapitalbasen. Exempel på en sådan investering som väsentligt skiljer sig från en tidigare kan vara om man ersätter luftledning med nedgrävd kabel. Om en nedgrävd kabel ersätts med en ny nedgrävd kabel av liknande typ bör i normalfallet inte kapitalbasen ha ändrats. Om nätföretagen använder sig av en anläggning med ett annat värde i normprislistan så förändras kapitalbasen.

Exempel:

> En befintlig luftledning har ett nuanskaffningsvärde som uppgår till 100. Om denna ersätts med en kabel som har ett nuanskaffningsvärde som uppgår till 120, blir förändringen av nuanskaffningsvärdet +20.

I samband med att nätföretaget lämnar förslag till intäktsram kommer nätföretaget att behöva redovisa planerade investeringar och utrangeringar. Om det under tillsynsperioden sker avvikelser från planerade investeringar eller utrangeringar kan det utgöra grund för omprövning av intäktsramen när tillsynsperioden är avslutad. Det är viktigt att nätföretaget själv korrigerar sin intäkt under perioden så att nätföretaget är förberett på att intäktsramen kommer att ändras. I annat fall ökar risken för att nätföretaget drabbas av det räntetillägg (5 kap 21 § ellagen) som kommer att åläggas företag med en intäkt som överstiger intäktsramen med mer än 5 %.

För att EI, i efterhand, ska kunna kontrollera att intäktsramen varit korrekt är det av största vikt att nätföretagen åläggs att rapportera om planerade investeringar inte blir av eller om ytterligare investeringar gjordes under tillsynsperioden. Även utrangeringar som skett men som inte var prognostiserade inför tillsynsperioden måste rapporteras.

Under förutsättning att EI erhåller ett bemyndigande från regeringen att meddela närmare föreskrifter om insamling av uppgifter kommer EI att i föreskrifter ange vilka uppgifter om kapitalbasen som ska redovisas.

Tillvägagångssättet för att bestämma nuanskaffningsvärden kommer att ha sin utgångspunkt i kostnadsnormer. I princip kommer EI att ta fram en tabell som

beskriver olika typer av tillgångar i olika fysiska miljöer. Tabellen kommer att bestå av uppgifter om typ av komponent (exempelvis elkabel av en viss dimension) och typ av läggningsförhållanden som normen avser. Praktiskt sett går det till så att nätföretagen kommer att behöva inventera vilka tillgångar de har i sitt nät som ska ingå i kapitalbasen för att sedan med hjälp av normprislistan beräkna tillgångarnas nuanskaffningsvärden.

Även om kostnadsnormer tas fram för olika typer av elnätstillgångar kommer det att finnas ett fåtal tillgångar där kostnadsnormer inte kan tas fram. Exempelvis pga. att tillgången är unik eller pga. att nätföretaget har mycket säregna objektiva förutsättningar. Detta kan ske exempelvis genom att elnätsföretaget beräknar ett nuanskaffningsvärde för tillgången med stöd av det historiska anskaffningsvärdet, vilket sedan korrigeras med index. Om nätföretaget skulle sakna uppgift om det historiska anskaffningsvärdet, skulle nätföretaget självt kunna åsätta tillgången ett värde, där beräkningen redovisas till EI för godkännande.

8.6 Förändring av kapitalbasen under tillsynsperioden

Det är rimligt att anta att kostnaden för investeringar i elnät förändras under tillsynsperioden. Det är också rimligt att anta att de prognoser över planerade investeringar och utrangeringar som nätföretagen lämnar, i samband med beslut om intäktsram, inte kommer att stämma helt. Dessa två faktorer måste hanteras. Normprislistan som nätföretagen ska använda för att värdera anläggningstillgångar är framtagen året före tillsynsperioden. Det behövs därför en metod för att hantera prisförändringar i normprislistan året före tillsynsperiodens början (eller eventuellt redan två år före beroende på tillgängligheten av data) och under hela tillsynsperioden.

EI har identifierat tre sätt för att ta hänsyn till prisförändringar under tillsynsperioden. De två första bygger på att normprislistan räknas upp med 2 % per år, dvs. Riksbankens inflationsmål. En fördel med att använda ett fast mått om 2 % per år är att det blir enkelt och förutsägbart för företagen vad de får i ersättning, och för kunderna vad de ska betala för. En nackdel är att utvecklingen av konsumentpriser inte kan förutsättas vara representativ för utvecklingen av priset på de varor och tjänster som nätföretag vanligen köper. Det tredje alternativet bygger på att normprislistan årligen under tillsynsperioden uppdateras med ett index. Detta index baseras på prisutvecklingen för denna typ av kostnader.

1 Normprislistan räknas upp med 2 % per år. Det sker ingen korrigering i efterhand även om det visar sig att priserna i normprislistan gått upp eller ned mer än inflationen.

2 Normprislistan räknas upp med 2 % per år. I efterhand sker en korrigering av hur den verkliga prisutvecklingen varit i normprislistan, med hjälp av ett särskilt index för nätverksamhet. Varje år under perioden lämnar EI en indikation på hur prisutvecklingen i normprislistan sett ut, som information till företagen. En avstämning sker efter tillsynsperioden. Stora avvikelser mellan

förväntad och faktisk prisutveckling kan då utgöra grund för omprövning av intäktsramen.

3 Normprislistan indexeras inför varje nytt år i tillsynsperioden med ett index som på lämpligt sätt speglar kostnadsutvecklingen för de anläggningar som ingår i normprislistan. Indexet kommer att basera sig på den historiska prisutvecklingen, exempelvis skulle indexeringen för år två i tillsynsperioden troligtvis basera sig på prisutvecklingen år -1 innan tillsynsperioden. Det sker ingen korrigering i efterhand av den årliga indexeringen.

Nätföretagen har vid referensgruppsmöten uttryckt en preferens för alternativ 3 ovan. Alternativ 3 medför troligtvis en större administrativ börda för både nätföretagen och EI jämfört med åtminstone alternativ 1. Eftersom ingen korrigering sker i efterhand så bedömer EI att den administrativa bördan med alternativ 3 inte blir större än med alternativ 2. Normprislistan är en viktig parameter i regleringen varför EI avser att tillämpa alternativ 3 för att nå större precision i regleringen.

Investeringar och utrangeringar som sker under reglerperioden ska tas hänsyn till i intäktsramen. Detta sker baserat på företagens investerings- och utrangeringsplaner. Planerna ska ge information om kostnadsmässig omfattning (enligt normprislistan) samt vilken tidpunkt investeringen ska tas i och ur bruk samt övriga relevanta uppgifter. Om nätföretaget av någon anledning inte har med planerade investeringar/utrangeringar i beräkning av intäktsramen eller om planerna inte införlivades finns möjlighet att begära omprövning under tillsynsperioden. Enligt 5 kap. 10§ ellagen kan detta endast ske om det bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen. Det normala kommer dock att vara att omprövningen sker i efterhand.

8.7 Påbörjade investeringar och investeringsprojekt som inte realiseras

En fråga som uppkommit är vad som ska hända med ett större investeringsprojekt som inte realiseras. Exempel på sådana projekt kan vara att elnätsföretaget gör förberedelser för en större vindkraftsanslutning. I slutskedet av processen fullföljer projektörerna av vindkraftsanläggningen inte affären. Nätföretaget kan i dessa fall ha gjort betydande investeringar som inte kommer till användning.

Utgångspunkten är att anläggningstillgångar som inte används inte ingår i kapitalbasen och genererar därmed inga kapitalkostnader. Anledningen till detta är, även om det inte framgår uttryckligen av propositionen, att då en anläggningstillgång inte används så generar den ingen tjänst som kunderna ska betala för. Av 5 kap. 9 § andra stycke i ellagen framgår emellertid att en tillgång som inte behövs för att bedriva nätverksamheten trots det ska ingå i kapitalbasen om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

I de fall ett elnätsföretag anser att en tillgång som inte används ändå bör ingå som en del i kapitalbasen får nätföretaget begära detta hos EI i samband med att företaget lämnar in förslag till intäktsramar. Nätföretaget får då uppge såväl orsakerna till att tillgången blivit onödig som de ekonomiska konsekvenserna för företaget. EI får därefter bedöma om det är oskäligt att bortse från tillgången eller inte.

Om intäkter uppkommit i samband med en investering men investeringen inte inkluderas i kapitalbasen har fråga uppkommit om intäkten ska hanteras på särskilt sätt. Denna fråga kommer att utredas i det fortsatta arbetet med förhands-regleringen.

När det gäller påbörjade investeringar som ännu inte tagits i bruk gäller också samma sak, dvs. de ingår inte i intäktsramen. Detta är i linje med vad som anges i propositionen (s. 105) om att en investering påverkar kapitalbasen först när den tagits i bruk.

9 Förslag till förordning om beräkning av kapitalbas

9.1 Inledande bestämmelse

EI:s förslag: Regeringen meddelar med stöd av 5 kap. 9 § ellagen (1997:857) följande bestämmelser om hur kapitalbasen i elnätverksamhet ska beräknas.

9.1.1 Bakgrund

Regeringen anser (i proposition 2008/09:141 s. 73) att det är påkallat med mer detaljerade föreskrifter om värderingsmetoden för kapitalbasen. Regeringen anser att sådana bestämmelser bör meddelas i förordning. En sådan ordning ger viss flexibilitet om ändringar och tillägg behöver ske i regelverket. Regeringen har också fått ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter i 5 kap. 9 § ellagen som träder i kraft den 1 januari 2010.

9.1.2 Motiv

Kapitalbasens sammansättning och beräkning får betydelse för vilken skälig kapitalkostnad ett nätföretag kan påräkna sig i sin intäktsram. Fördelen med att meddela närmare bestämmelser i förordning är att ökad förutsägbarhet och trygghet för aktörerna uppnås. Det kan således undanröja osäkerhet om en investerings ekonomiska bärkraft i regleringen. Otydliga regler riskerar att leda till att nätkoncessionshavarna annars kan komma att avvakta med investeringar till förfång för kunderna. Nackdelen med förordningsbestämmelser skulle kunna vara att regleringen blir något mindre flexibel om det visar sig att andra överväganden behöver ske än vad som har övervägts i denna utredning. Föreskrifterna bör därför fortfarande ge visst utrymme för nätmyndigheten att bedöma särskilda frågor i det enskilda fallet. Sammantaget anser EI att fördelarna med att komplettera 5 kap. 9 § ellagen med vissa förordningsbestämmelser överväger nackdelarna. I det följande lämnar också EI föreslag till sådana bestämmelser.

9.2 Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen

EI:s förslag: Kapitalbasen ska vid ett beslut om intäktsram beräknas på de anläggningstillgångar som nätkoncessionshavaren använder i nätverksamheten under tillsynsperioden.. Med använda avses att tillgången är i bruk i nätverksamheten eller har funktionen av reservmaterial.

En anläggningstillgång enligt första stycket som inte behövs för att bedriva nätverksamheten ska dock inte ingå i kapitalbasen om detta inte följer av 5 kap. 9 § ellagen (1997:857) andra stycket. Med behövs avses att tillgången har en faktisk funktion i nätverksamheten.

9.2.1 Bakgrund

Av propositionen (s. 105) framgår att med att användas förstås både sådana tillgångar som faktiskt är i bruk och egendom som i övrigt fyller en funktion, t.ex. reservmateriel.

9.2.2 Innebörden av användas

EI anser att det bör preciseras i förordning vilka anläggningstillgångar som ska ingå i kapitalbasen för en tillsynsperiod. På så vis undviks oklarheter vid beräkning av kapitalbasen. EI föreslår därför i *första stycket* att anläggningstillgångar som ska ingå i kapitalbasen är de anläggningstillgångar som används i nätverksamheten under tillsynsperioden. Med används menas att anläggningstillgången är i bruk i nätverksamheten eller har funktion av reservmaterial.

I ett fall där en nätkoncessionshavare exempelvis bygger ut sitt ledningsnät för att ansluta en kund under tillsynsperioden, ska ledningen anses användas från den tidpunkt när ledningen tas i bruk för överföring av el till kunden. En ledning som håller på att förläggas eller färdigställas ska motsatsvis inte anses ha tagits i bruk.

En grundförutsättning för att en anläggningstillgång ska kunna betraktas som reservmaterial ska vara att tillgången har en faktisk funktion som reservmaterial. Tillgången ska därmed med relativt enkla medel kunna börja brukas i verksamheten om den ordinarie tillgången går sönder. Att den med relativt enkla medel ska kunna börja brukas innebär att den ska finnas inom ett närområde och i användbart skick. Exempelvis en transformator som finns Tyskland eller en isärplockad transformator ska därmed inte kunna ha funktion som reservmaterial. Inte heller ska en anläggningstillgång kunna utgöra reservmaterial för mer än en redovisningsenhet eller ingå som underlag till intäktsramar i flera länder. Vidare ska inte heller en ledning i avvaktan på att den tas i bruk kunna betraktas som reservmaterial. Inte heller kan det vara lagstiftarens avsikt att material som rätteligen borde utrangeras behålls i lager för att redovisas som reservmaterial. Värdet på reservmaterialet ska inte heller vara oproportionerligt stort.

9.2.3 Bara tillgångar som behövs ska ingå i kapitalbasen

Av 5 kap. 9 § andra stycket ellagen framgår att tillgångar som visserligen används i verksamheten men som inte behövs för att bedriva nätverksamheten som huvudregel inte ska ingå i kapitalbasen. Av propositionen (s. 105) framgår att kunderna i princip inte ska behöva betala för tillgångar som av olika anledningar inte längre kan anses ha en berättigad funktion i nätverksamheten. Vidare framgår att de tillgångar som lagstiftaren haft i åtanke är sådana tillgångar som i efterhand visat sig vara onödiga.

För att underlätta bedömningen för nätkoncessionshavarna och EI bör det preciseras i paragrafen vad som avses med behövs. Det bör därför tydliggöras i andra stycket att med behövs avses att anläggningstillgången har en faktisk funktion i nätverksamheten. EI anser att exempel på sådana tillgångar som inte har en funktion i nätverksamheten kan utgöras av en anslutningsledning som byggts men som sedan visar sig onödig när kunden säger upp sitt nätavtal. Detsamma kan gälla reservmaterial om nätföretaget har oproportionerligt mycket reservmaterial. Om EI anser att en anläggningstillgång inte behövs i nätverksamheten ska den exkluderas vid beräkning av kapitalbasen.

9.2.4 Oskäligt mot nätkoncessionshavaren att inte få ta med en anläggningstillgång

Av 5 kap. 9 § ellagen följer att sådana tillgångar som inte behövs ändå under vissa omständigheter ska ingå i kapitalbasen om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången. Av propositionen (s. 105) framgår att såväl orsakerna till att en tillgång blivit onödig som de ekonomiska konsekvenserna ska vägas in i bedömningen. Eftersom det är elnätsföretaget som ska föreslå en intäktsram kommer nätkoncessionshavaren att behöva motivera dessa överväganden för att kunna lämna sitt förslag till intäktsram.

9.3 Definition av begreppet tillgång som ska ingå i kapitalbas

EI:s förslag: Med anläggningstillgång enligt 2 § avses

a) en anläggning för överföring av el,

b) en anläggning för mätning av överförd el, samt

c) ett system som används för drift- eller övervakning av en anläggning enligt a eller ett system som används för beräkning eller rapportering vid mätning av överförd el enligt b.

9.3.1 Bakgrund

Med kapitalbas avses enligt propositionen (s. 70) det kapital som krävs för att bedriva nätverksamheten. Vidare anges att det är nödvändigt att avgöra hur detta

kapital ska beräknas, dvs. vilka anläggningstillgångar och övriga tillgångar som ska ingå i kapitalbasen och hur dessa tillgångar ska värderas.

9.3.2 Tillgångar som utgör kapitalbasen

I 3 § föreslås preciseras vilka typer av tillgångar i nätverksamheten som ska ingå i kapitalbasen. En sådan precisering är nödvändig eftersom nätkoncessionshavaren även har tillgångar som visserligen begagnas av nätkoncessionshavaren men inte är en del av driften av själva nätverksamheten. Om det inte klargörs vilka tillgångar som ska anses utgöra kapitalbas blir det också mycket svårt att avgöra vilka effektivitetskrav som kan ställas på företagets övriga kostnader i nätverksamhet, då de löpande kostnaderna ska åsättas ett sådant krav, till skillnad från kapitalkostnaderna. För en praktisk hantering är därmed en gränsdragning central.

Tillgångar som EI föreslår ska ingå i kapitalbasen är de anläggningar som används av nätkoncessionshavaren för överföring av el. Exempel på sådana anläggningar är elledning, elkabel, kabelskåp och transformatorstation. Vidare anser EI att sådana tillgångar som behövs för mätning av överförd el ska ingå i kapitalbasen. Exempel på sådana anläggningar är elmätare med tillhörande utrustning. Slutligen anser EI att ytterligare en kategori tillgångar ska ingå i kapitalbasen. Det är sådana drift- och övervakningssystem som behövs för överföring av el t.ex. sk. SCADA-system, nätplaneringssystem samt sådana IT-system som behövs för beräkning och rapportering av värden som erhållits vid mätning med elmätare. Samtliga ovanstående tillgångar föreslås benämnas anläggningstillgångar och ingår i nätkoncessionshavarens kapitalbas.

9.3.3 Övriga tillgångar som inte ingår i kapitalbasen

Övriga tillgångar i nätverksamhet ska inte ingå i kapitalbasen. Exempel på sådana tillgångar är kontorsfastigheter och fordon. Dessa tillgångar används visserligen i nätverksamheten men kan inte anses utgöra en sådan förutsättning för t.ex. drift eller övervakning av verksamheten att de ska ingå i kapitalbasen. Andra tillgångar som inte ingår är t.ex. debiterings- och ekonomisystem samt leverantörsbytessystem. Konsekvensen av att tillgångarna inte ska betraktas som en del av kapitalbasen är att de heller inte inkluderas vid beräkning av nätkoncessionshavarens kapitalkostnad. Kostnader för sådana tillgångar ska istället betraktas som löpande kostnader och ska, givet att de är skäliga, ligga till grund för beräkning av intäktsramen som löpande kostnader.

9.4 Tidpunkten när en tillgång ingår i kapitalbasen

EI:s förslag: Om en anläggningstillgång enligt 3 § börjar användas av nätkoncessionshavaren under tillsynsperioden ska tillgången ingå i kapitalbasen från och med det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången börjar användas. När en anläggningstillgång slutar att användas ska tillgången inte längre ingå i kapitalbasen efter det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången slutat användas.

9.4.1 Bakgrund

Av 5 kap. 9 § ellagen framgår att hänsyn ska tas till kapitalbasens förändring under tillsynsperioden. Detta kan i viss utsträckning ske genom omprövning efter tillsynsperiodens slut. Regeringen anser dock att det är önskvärt att intäktsramen så långt det går blir rättvisande redan från början. En förutsättning för detta är att nätkoncessionshavaren redan vid förslag till intäktsram innan tillsynsperiodens början redovisar de förändringar i kapitalbasen som beräknas ske under tillsynsperioden. Av propositionen (s. 105) framgår att en investering ska påverka kapitalbasen och beräknad kapitalkostnad först från den tidpunkt när den tas i bruk.

9.4.2 Tidpunkten när en tillgång ska tas upp i kapitalbasen

För att undanröja tveksamhet om vid vilken tidpunkt som en anläggningstillgång ska ingå i kapitalbasen bör detta preciseras. En enkel ordning skulle vara att samtliga tillgångar som avses tas i bruk under en tillsynsperiod anses ingå i kapitalbasen för tillsynsperioden redan från år ett i tillsynsperioden. En sådan ordning får dock till följd att nätkoncessionshavaren får tillgodoräkna sig kapitalkostnader för tillgångar som inte börjar användas förrän senare i tillsynsperioden. Den andra ytterligheten är att tidpunkten är den dag då investeringen tas i bruk. Fördelen med detta är att kunderna inte får betala kapitalkostnader för anläggningar som inte används. Detta synes också väl i linje med ordalydelsen i 5 kap. 9 §. Nackdelen med att en särskild dag ska användas är att det på förhand kommer att vara nästan omöjligt att förutse vilken dag en investering tas i bruk. Risken är att en sådan detaljerad ordning skapar onödig administrativ börda.

EI anser att förarbetena ger stöd för vissa förenklingar när detta kan ske utan alltför negativa effekter. Vid en sammanvägd bedömning föreslår inspektionen att en anläggningstillgång ska ingå i kapitalbasen tidigast från det halvårsskifte som ligger efter den tidpunkt då tillgången tas i bruk.

9.4.3 Tillgångar som ska utgå ur kapitalbasen

När det gäller anläggningstillgångar som slutar användas så ska dessa följaktligen också avräknas från kapitalbasen. Denna tidpunkt torde vara enklare för nätkoncessionshavarna att förutse på förhand. EI föreslår emellertid för enkelhetens skull

att anläggningstillgången inte längre ska ingå i kapitalbasen från det efterföljande halvårsskiftet då tillgången upphör att användas i verksamheten.

9.5 Äganderätt eller annan rådighet

EI:s förslag: En anläggningstillgång enligt 2 § ska ingå i kapitalbasen oavsett om tillgången innehas av nätkoncessionshavaren med äganderätt eller på annat sätt.

I 2-3 § § anges vilka anläggningstillgångar som ska ingå i en kapitalbas. Vissa företag väljer att hyra eller leasa sådana tillgångar medan andra företag väljer att äga samma tillgångstyp. I proposition (s. 74) konstaterar regeringen att det ur ett reglerperspektiv är olämpligt att skapa olika principer beroende på rådigheten över tillgångarna.

EI instämmer i att det inte vore rimligt att ägarförhållandet ska avgöra huruvida tillgången ska räknas in i kapitalbasen. Det skulle dessutom kunna medföra att regleringen styr hur nätkoncessionshavaren väljer att skaffa sig rådighet över sina tillgångar. Kapitalbasen ska därför baseras på de anläggningstillgångar som används i nätverksamheten oberoende av ägarförhållande. Detta bör också komma till direkt uttryck i en paragraf.

9.6 Värdering av tillgångar i kapitalbasen

EI:s förslag: De anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde.

Ett nuanskaffningsvärde enligt första stycket ska motsvara den investeringsutgift en nätkoncessionshavare skulle ha för att anskaffa eller bygga en motsvarande anläggning under tillsynsperioden på ett kostnadseffektivt sätt med tillbörlig hänsyn till nätkoncessionshavarens objektiva förutsättningar.

Med motsvarande anläggningstillgång avses en tillgång som i allt väsentligt är densamma som den tillgång som ingår i kapitalbasen.

Med objektiva förutsättningar avses sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte själv kan påverka.

Nuanskaffningsvärden för anläggningstillgångarna ska fastställas som normvärden med utgångspunkt från vad som anges i stycke 2-4.

Om nätkoncessionshavaren kan visa att särskilda skäl föreligger att inte åsätta en anläggningstillgång ett nuanskaffningsvärde enligt andra stycket får tillgångens nuanskaffningsvärde beräknas med grund i tillgångens historiska anskaffningsvärde korrigerat med index. Metoder för beräkning av index ska fastställas av regeringen. Om sådant anskaffningsvärde inte finns tillgängligt får en tillgångs nuanskaffningsvärde beräknas på annat sätt.

9.6.1 Anläggningstillgångar ska åsättas ett nuanskaffningsvärde

Huvudprinciperna för hur anläggningstillgångarna i kapitalbasen ska värderas bör framgå av förordningen. På så vis ökar förutsägbarheten för nätkoncessionshavarna betydligt och EI:s prövning av en intäktsram underlättas.

EI anser att det är rimligt att nätkoncessionshavarens kapitalbas åsätts ett nuanskaffningsvärde. Hur detta ska göras beskrivs i kapitel 8.

9.6.2 Nuanskaffningsvärde som motsvarar investeringsutgiften

Med nuanskaffningsvärde menas enligt *första stycket* nätkoncessionshavarens investeringsutgift att med hänsyn till aktuella priser bygga eller anskaffa en tillgång under tillsynsperioden. Det ska antas ske på ett kostnadseffektivt sätt med beaktande av företagets objektiva förutsättningar. Med kostnadseffektivt avses att tillgången ska värderas till den investeringsutgift ett effektivt nätföretag skulle få vid anskaffandet av en motsvarande tillgång. Ett mindre effektivt företag får därmed inte nödvändigtvis kostnadstäckning. Detta är en rimlig utgångspunkt då det säkerställer att kunden inte får betala för onödigt höga kapitalkostnader.

Elnätsföretagens verksamhet består av en mängd olika anläggningstillgångar. För att nuanskaffningsvärden ska kunna beräknas med förhållandevis begränsad

arbetsbörda behöver vissa förenklingar tillåtas. Det är exempelvis rimligt att nuanskaffningsvärderingen kan begränsas till de vanligaste anläggningstillgångarna. EI beskriver i 8 kapitlet att myndigheten avser ta fram en sk. normprislista. En sådan lista bör vara begränsad till vissa utvalda anläggningstillgångar. Tillgångar som väsentligt är desamma ska anses ha samma nuanskaffningsvärde i normprislistan, d.v.s. samma normvärde. När exempelvis en jordkabel finns i olika dimensioner kan det vara tillräckligt att beräkna nuanskaffningsvärdet för några representativa dimensioner. Övriga kablar med andra dimensioner men med liknande användningsområde och nuanskaffningsvärde får anses motsvara någon av de nämnda kategorierna.

Vidare måste det beaktas att nätkoncessionshavarnas förutsättningar att anskaffa eller bygga en tillgång är olika. Det kan uttryckas som att nätkoncessionshavarna har olika objektiva förutsättningar. Nätföretagen verkar exempelvis under olika geografiska förutsättningar som präglar företagets villkor att bedriva verksamhet. Vad som avses med objektiva förutsättningar finns bl.a. beskrivet i proposition 2001/02:56 Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn. Med objektiva förutsättningar avses i princip sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte kan påverka. De objektiva förutsättningar som EI bedömer vara de viktigaste vid beräkning av kapitalbas, har redovisats i kapitel 8. Som framgår är EI:s uppfattning att nätkoncessionshavarens geografiska läge är den objektiva förutsättning som torde ha störst betydelse vid nuanskaffningsvärdering av en anläggningstillgång. Det kommer emellertid inte att, till en rimlig arbetsbörda, vara möjligt för EI att ta hänsyn till samtliga nätföretags objektiva förutsättningar, och förenklingar måste därför tillåtas. Det föreslås ske genom att det i förordningen preciseras att det är tillräckligt att tillbörlig hänsyn tas till nätföretagets objektiva förutsättningar.

9.6.3 Historiska anskaffningsvärden till grund för ett nuanskaffningsvärde

Det är rimligt att anta att det finns tillgångar i enskilda nätkoncessionshavares verksamhet som inte kan åsättas ett nuanskaffningsvärde på det sätt som nu beskrivits med en normprislista. Detta kan bero på att tillgången är unik och därför inte kan anses vara jämförbar med någon tillgång i normprislistan, att nätföretaget har unika objektiva förutsättningar eller att nätföretaget pga. orsaker utanför nätföretagets kontroll, inte kunnat anskaffa en tillgång på ett kostnadseffektivt sätt.

Om det finns särskilda skäl är det enligt EI:s bedömning rimligt att ett nuanskaffningsvärde får beräknas på ett annat sätt. Det alternativa sätt som EI redovisat i kapitel 8 innebär att nätkoncessionshavaren och EI utgår från tillgångens historiska anskaffningsvärde. Anskaffningsvärdet justeras med index. Nuanskaffningsvärdet som erhålls kommer därvid inte med säkerhet vara kostnadseffektivt då det är nätkoncessionshavarens faktiska anskaffningsvärde som bildar utgångspunkten. Med hänsyn till att index för justering av anskaffningsvärdet är framtaget

utanför den enskilda nätverksamheten får dock värdet anses ha ett visst mått av objektivitet. Det som talar för att ta utgångspunkt i det historiska anskaffningsvärdet i denna situation är att en sådan metod i någon mån får antas spegla nätkoncessionshavarens unika objektiva förutsättningar att bedriva nätverksamhet.

Indexets (eller indexens) sammansättning kommer att få avgörande betydelse för korrigering av tillgångens historiska anskaffningsvärde till ett nuanskaffningsvärde. Det finns flera index som på olika sätt kan beskriva kostnadsutvecklingen för elnätsföretag även tillbaka i tiden. Eftersom det saknas bemyndigande i föreskrifter för EI att fastställa index bedömer EI att metoden för beräkningen av index bör fastställas av regeringen. Om regeringen lägger fast metoden för hur index ska räknas ökar förutsägbarheten betydligt. Nackdelen med att lägga fast metoden för index i förordning skulle dock kunna vara om ett index inte på ett bra sätt speglar förutsättningarna i det enskilda fallet. EI bedömer dock att det eller de index som ska användas ska vara generella för samtliga nätkoncessionshavare. En annan ordning skulle öka de administrativa kostnaderna för EI på ett sätt som inte kan anses försvarbart. Hur indexet eller indexen ska vara utformade behöver utredas närmare. Exempelvis bör vederbörlig hänsyn tas till prisutvecklingen på bl.a. material och arbete. EI avser återkomma till regeringen inom en snar framtid med förslag på hur ett sådant index ska vara utformat.

9.6.4 Nuanskaffningsvärde på annan grund

Elnätsföretagen har uppgett att nuvarande anläggningsdokumentation är bristfällig avseende bl.a. uppgifter om tillgångars historiska anskaffningsvärden och ålder. Detta stämmer också med Energinätsutredningens (SOU: 2007:99 Förhandsprövning av nättariffer m.m) bedömning. Eftersom tillförlitliga historiska anskaffningsvärden därmed inte kan förutsättas vara tillgängliga hos samtliga nätföretag bedömer inspektionen att det i några få fall kan bli nödvändigt att också tillåta en tredje metod för att beräkna ett nuanskaffningsvärde. EI föreslår att nätkoncessionshavaren i denna situation vid beräkning av en intäktsram åsätter tillgången ett värde. Metoden för att beräkna nuanskaffningsvärdet liksom värdet får därefter granskas av EI i samband med beslut om intäktsram.

9.7 Korrigering av nuanskaffningsvärdet under tillsynsperioden

EI:s förslag: Hänsyn till förändringar i anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärden under en tillsynsperiod ska tas vid omprövning av en intäktsram enligt 5 kap. 10, 12-13 §§ ellagen (1997:857). Hänsyn till förändringar i anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärden ska ske genom korrigering av tillgångarnas värde med en, av regeringen fastställd, metod för framtagande av index.

9.7.1 Bakgrund

Vid beslut om en intäktsram innan tillsynsperiodens början kommer utvecklingen av en tillgångs nuanskaffningsvärde under en tillsynsperiod att vara okänd. Eftersom nuanskaffningsvärdet förändras över tiden kan den faktiska utvecklingen under tillsynsperioden beaktas först vid omprövning under eller efter tillsynsperiodens slut. Om prisutvecklingen under tillsynsperioden avvikit från den som antagits i beslutet om intäktsram och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda för omprövning av intäktsramen ska prisutvecklingen under tillsynsperioden därmed kunna utgöra grund för omprövning av intäktsramen.

Grunden för beräkning av nuanskaffningsvärden framgår av 6 §. I 8 kapitlet har EI beskrivit att detta som huvudregel sker genom att en så kallad normprislista tas fram för olika tillgångar. Normprislistan använder nätkoncessionshavarna och EI sedan för beräkning av tillgångarnas nuanskaffningsvärden. EI avser att fastställa en normprislista inför varje tillsynsperiod. Under tillsynsperioden bedömer EI dock att det räcker att normprislistan korrigeras med index. Det sparar administration jämfört med att uppdatera normprislistan i sin helhet varje år. EI bedömer inte heller att värdeförändringen under en tillsynsperiod kommer att vara så stor att ett index normalt sett inte kan bli rimligt rättvisande.

Av 6 § sjätte stycket föreslås vidare undantagsvis att en tillgångs nuanskaffningsvärde får beräknas utifrån tillgångens historiska anskaffningsvärde eller på annat sätt. I dessa fall kommer också nuanskaffningsvärdet att behöva korrigeras under en tillsynsperiod. Även i detta fall anser EI att det ska ske med index och att regeringen ska lägga fast metoden.

9.7.2 Index

Det finns flera index som kan beskriva kostnadsutvecklingen för elnätsföretag. Eftersom det saknas bemyndigande för EI att meddela närmare föreskrifter om index kan det övervägas om metoden för indexets eller indexens sammansättning istället ska meddelas av regeringen i förordningen. Om regeringen lägger fast metoden för hur index ska räknas ökar förutsägbarheten betydligt. Nackdelen med att lägga fast metoden för index i förordning skulle dock kunna vara om ett index inte på ett bra sätt speglar förutsättningarna i det enskilda fallet. EI bedömer dock att det eller de index som ska användas ska vara generella för samtliga nätkoncessionshavare. En annan ordning skulle öka de administrativa kostnaderna för EI på ett sätt som inte kan anses försvarbart.

Hur indexet eller indexen ska vara utformade behöver utredas närmare. EI avser även att för detta index återkomma till regeringen med förslag på utformning.

9.8 Krav på löpande dokumentation av kapitalbasen

EI:s förslag: Nätkoncessionshavaren ska löpande dokumentera uppgifter om de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Av uppgifterna ska framgå vilka anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Det ska även framgå när investeringar (nyinvestering respektive reinvestering) respektive utrangeringar avses genomföras respektive genomförts under tillsynsperioden. Det ska även framgå vilken metod nätkoncessionshavaren använt för att beräkna en tillgångs nuanskaffningsvärde, om nätkoncessionshavaren äger tillgången eller har skaffat sig rådighet över tillgången på annat sätt samt om tillgången utgör reservmaterial i nätverksamheten.

9.8.1 Behov av att kapitalbasen dokumenteras

För att EI ska kunna verifiera vilka tillgångar som ingår i en nätkonccessionshavares kapitalbas samt nätkoncessionshavarens nuanskaffningsberäkningar behöver nätkoncessionshavaren åläggas en skyldighet att löpande dokumentera sin kapitalbas. Med löpande dokumentera avses att nätkoncessionshavaren har en skyldighet att dokumentera uppgifter om kapitalbasen och uppdatera sin dokumentation med uppgifter om de förändringar som sker under tillsynsperioden. Eftersom flertalet nätkoncessionshavare kommer att behöva hålla ordning på ett stort antal uppgifter är det sannolikt så att nätkoncessionshavaren kommer att ta fram ett elektroniskt dokumentationssystem. Dokumentationen ska vara tillgänglig på ett sätt som gör att EI förhållandevis lätt kan granska och verifiera uppgifter.

Nätkoncessionshavaren behöver ha sin kapitalbas dokumenterad för att kunna lämna förslag på en intäktsram. Under förutsättning att EI erhåller ett bemyndigande från regeringen att meddela närmare föreskrifter om insamling av uppgifter kommer EI att i föreskrifter ange vilka uppgifter om kapitalbasen som ska redovisas.

9.8.2 Uppgifter om kapitalbas

De uppgifter som behöver finnas dokumenterade hos nätkoncessionshavaren är i huvudsak vilka anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen. Om exempelvis tillgången är obehövlig men nätkoncessionshavaren ansett att det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att inte ta med tillgången, så ska detta särskilt motiveras och dokumenteras. Av dokumentationen behöver också framgå när en tillgång planeras tas i bruk respektive utrangeras. Om tillgången därefter tas i bruk eller utrangeras vid en tidigare eller senare tidpunkt ska också detta dokumenteras.

För att inspektionen ska ha möjlighet att följa upp och kontrollera att intäktsramen är korrekt beräknad behöver EI också ha kunskap om hur nätkoncessionshavaren har rådighet över en tillgång. Det kan annars finnas en risk för dubbel kompensa-

tion genom att tillgången redovisas både till grund för beräkningen av löpande kostnader och i kapitalkostnadsberäkningen.

Som framgått av 6 § kan ett nuanskaffningsvärde beräknas på flera sätt. För att EI ska kunna kontrollera beräknade nuanskaffningsvärden behöver även metoden för beräkning av ett nuanskaffningsvärde dokumenteras.

För att utesluta att utrangerade tillgångar får karaktären av reservmaterial ska det krävas att nätkoncessionshavaren särskilt dokumenterar om en tillgång i kapitalbasen har funktionen av reservmaterial.

9.9 Föreskrifter om verkställighet

EI:s förslag: Nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om verkställighet avseende nätkoncessionshavarens skyldigheter enligt 8 §.

För att underlätta för nätkoncessionshavaren ska Energimarknadsinspektionen bemyndigas att meddela s.k. verkställighetsföreskrifter för att närmare precisera nätkoncessionshavarens skyldigheter enligt 8 §. Exempelvis kan sådana verkställighetsföreskrifter avse hur nätkoncessionshavaren ska dokumentera sin kapitalbas.

9.10 Föreskrifter om avskrivningstider

EI:s förslag: Nätmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om avskrivningstider

Givet att den ändring som föreslås i 7 kapitlet i denna rapport genomförs föreslår EI att regeringen bemyndigar EI att få meddela närmare föreskrifter om avskrivningstider. Motiven redovisas i kapitel 7 i rapporten.

9.11 Konsekvensanalys

9.11.1 Konsekvenser för nätmyndigheten

EI ska granska det förslag till intäktsram som kommer in från samtliga elnätsföretag.

EI ska för varje företag ta ställning till om de kostnader som ligger till grund för intäktsramen är korrekt satta. En viktig komponent för att göra denna bedömning är om nuanskaffningsvärdet är korrekt angivet. I några fall kommer EI säkerligen finna att det finns skäl till djupare granskning vilket kommer vara resurskrävande.

EI behöver inför den första reglerperioden offentliggöra principer för beräkning av tillgångars nuanskaffningsvärde. Det inkluderar att ta fram en sk. normprislista. Vidare behövs det tas fram index för att räkna om (uppdatera) normprislistan. En utgångspunkt kan vara det befintliga ”Faktorprisindex för elnätsföretag” som tas fram av SCB på uppdrag av EI. Indexet är dock närmare 15 år gammalt och heller

inte anpassat för att användas till normkostnaderna och dess tillämplighet behöver därför ses över och eventuellt revideras för att passa regleringen. När indexet eller indexen väl är på plats kommer det dock sannolikt inte krävas något större merarbete kring det.

Att sätta samman en normprislista kommer att vara en resurskrävande uppgift. Det kommer att behövas någon form av enklare datorprogram för att på ett automatiserat sätt kunna beräkna ett samlat värde för kapitalbasen. Normprislistan kommer dessutom att behöva ses över och sannolikt revideras inför varje ny tillsynsperiod, vilket kommer att vara resurskrävande för myndigheten. I de fall då det inte är möjligt för ett företag att åsätta en viss tillgång ett normpris, kräver det av EI en djupare granskning vilket förstås också kräver särskilt avsedda personella resurser.

9.11.2 Konsekvenser för den systemansvariga myndigheten

Affärsverket svenska kraftnät är förutom systemansvarig myndighet också innehavare av stamnätet. Förslaget till förordningsbestämmelser omfattar även stamnätet.

Det kan vara svårt att värdera vissa av Affärsverkets tillgångar eftersom en normprislista blir svår att skapa då det i flera fall antas vara ont om jämförelseobjekt. Detta beror på att det bara finns ett stamnätsföretag i Sverige. Ett sätt skulle kunna vara att jämföra med andra nordiska eller europeiska stamnät, men det är i detta skede oklart om näten och kostnaderna verkligen är jämförbara. Svensk Energi anger i sin rapport (*Standardkostnader i den kommande intäktsregleringen. Kommentarer till SOU2007:99 Förhandsprövning av nättariffer m.m.*) att standardkostnader inte är jämförbara mellan de nordiska länderna då det föreligger stora skillnader i exempelvis tvingande föreskrifter och lönenivåer (en stor del av kostnaderna för elnätsföretagen är entreprenadkostnader).

Svenska kraftnät kommer behöva tillhandahålla register över sina anläggningar. I viss utsträckning finns detta redan idag, men då alla anläggningar ska nuanskaffningsvärderas i regleringen kan Svenska kraftnät behöva göra en mer grundlig inventering vilket ökar Svenska kraftnäts administrativa börda åtminstone inledningsvis.

Eftersom EI ser problem med att skapa en normprislista för de tillgångar som innehas av Svenska kraftnät kommer det inledningsvis att innebär merarbete för Svenska kraftnät och EI att beräkna tillgångarnas nuanskaffningsvärde.

9.11.3 Konsekvenser för nätföretagen

Företagen kommer behöva tillhandahålla dokumentation som bland annat innefattar ett register över anläggningstillgångar. I viss utsträckning finns detta redan idag, men då alla anläggningar ska normprissättas i regleringen kan företagen

behöva göra en mer grundlig inventering. Detta är resurskrävande och ta uppemot ett år enligt vad vissa företag har uppgett till EI. Detta ökar företagens administrativa börda. För små nätföretag med begränsade resurser kan detta bli extra betungande.

Att använda normpriser vid nuanskaffningsvärdering innebär en generalisering av kostnaderna. Det i sin tur innebär att det inte är säkert att varje företag för varje enskild investering kommer att få ersättning för sina faktiska kostnader. Det är den normerande kostnaden som ersätts vilket innebär att vissa investeringar underkompenseras medan andra överkompenseras.

9.11.4 Konsekvenser för kunderna

Nätföretagens verksamhet bedrivs i monopol som regleras i ellagen, och tillsynen över att reglerna om nättariffernas skälighet efterlevs utövas av EI.

I den nya regleringen kommer beräkningen ske på det verkliga nätet. Kapitalbasen i den nya reglermodellen kan därför komma att avvika från tidigare metoder för att beräkna kapitalbasen, vilket kan påverka kapitalkostnaden och därmed tariffen.

Metoden att använda normkostnader innebär en generalisering av kostnader. På samma sätt som det innebär att företagen för vissa investeringar underkompenseras och andra överkompenseras, så kommer kunderna att i vissa fall överdebiteras och i andra underdebiteras i förhållande till vad deras företag verkligen har betalat för näten.

9.11.5 Konsekvenser för Sveriges domstolar

Hur kapitalbasen beräknas kommer vara en viktig fråga i den nya regleringen. Genom att grundprinciperna för hur kapitalbas ska beräknas läggs fast i förordning bör domstolars prövning av ärenden avseende intäktsram förenklas. Genom att beslutet om en intäktsram som huvudregel avser fyra år kommer det att leda till färre tillsynsbeslut som kan överklagas jämfört med idag. Detta i kombination med tydligare regelverk kring kapitalbasen bedöms minska domstolarnas arbetsbörda.

9.11.6 Övriga konsekvenser

EI har övervägt huruvida förslagen i förordningen kan komma att få effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. EI:s bedömning är att förslagen inte påverkar något av dessa mål.

9.12 Synpunkter från Konkurrensverket

De av EI föreslagna förordningsbestämmelserna ger i sig inte en avsevärt högre grad av styrning än tidigare/befintliga/nuvarande bestämmelser. Enligt Konkur-

rensverket bedömning ökar förutsättningarna för en effektiv reglering om de val som presenteras i denna rapport på ett tydligare sätt kopplas till de föreslagna förordningsbestämmelserna.

10 Kalkylränta (WACC)

Vid reglering av elnätsverksamhet beräknas kostnaden för kapitalbindningen genom en kalkylränta. För att bestämma kalkylräntan är det vedertaget att göra en sammanvägning av avkastningskravet på eget kapital och kostnaden för lånat kapital, WACC - Weighted Average Cost of Capital.

10.1 Täckning för kostnader och avkastning

Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

I proposition 2008/09:141 (s. 79) anges att för att kunna beräkna en kapitalkostnad behöver en skälig avkastning i nätverksamheten kalkyleras. Vidare anges att det ligger i sakens natur att en rimlig avkastning måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder utan att detta särskilt uttrycks i lagstiftningen. På så vis möjliggörs den nödvändiga jämförelsen mellan olika placeringsalternativ.

Regeringen är av uppfattningen (s. 79 i propostionen) att det bör vara ett ställningstagande för myndigheten i sin tillämpning att avgöra om WACC-metoden (eller annan metod) ska användas, liksom hur de olika variabelvärdena i WACC:en i så fall ska viktas. Sådana bedömningar bör enligt regeringens mening inte komma till utryck i lagstiftning, eftersom aktuella yttre faktorer är av avgörande betydelse. Det finns heller inget bemyndigande för regeringen eller EI att meddela föreskrifter i frågan.

10.2 WACC:en är en sammanvägning av avkastningskravet på lånat och eget kapital

Weighted Average Cost of Capital (WACC) är en vedertagen metod för att beräkna en kalkylränta vid bestämmandet av ett avkastningskrav i en verksamhet. WACC är också den metod som används av tillsynsmyndigheten i exempelvis Finland och Storbritannien för att beräkna avkastning i elnätverksamhet.

WACC:en beräknas genom att beakta hur stora långivarna och investerarnas avkastningskrav är i förhållande till deras andel av det totala kapitalet. Ägarna och investerarna förutsätts kräva en avkastning på kapitalet som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende eller specifik för ett särskilt företag. En investerare som väljer att investera i elnät ska därmed erhålla samma avkastning som en investerare som väljer att investera i en annan bransch med motsvarande risknivå. Ju högre risk, desto högre kalkylränta och omvänt. Kalkylränta enligt WACC-metod beräknas enligt följande grundformel.

$$WACC = r_d(1-t)*\left(\frac{D}{D+E}\right)+r_e\left(\frac{E}{D+E}\right)$$

r_d = *avkastningskrav för lånat kapital före skatt*

r_e = *avkastningskrav för eget kapital efter skatt*

t = *skatt*

D = *skulder*

E = *eget kapital*

Den angivna ekvationen ger en nominell kalkylränta efter skatt.

10.2.1 Avkastningskrav på lånat kapital

Avkastningskravet för lånat kapital utgörs av den ränta en långivare kräver som kompensation för att låna ut pengar. För att komma fram till vad som är en rimlig ränta behöver kreditvärdigheten för företagen bestämmas. Det görs genom att rörelserisken liksom den finansiella risken bedöms. Vanligen bedöms rörelserisken genom analys av branschspecifika förhållanden, exempelvis branschtillväxt, konkurrenssituation och statliga reglerförhållanden. Den finansiella risken bedöms utifrån kapitalstruktur, kassaflöde, lönsamhet och finansiell flexibilitet. Andra faktorer som kan vägas in är företagets diversifiering när det gäller verksamhet och geografi.

ICE Capital som haft EI:s uppdrag att föreslå en WACC för elnätsföretag åren 2003-2007 har dragit slutsatsen att elnätsföretagens låneräntor i allmänhet ligger drygt en procentenhet över den riskfria räntan. Denna slutsats grundades på uppgiften att bankerna under den tidsperioden tänkte sig ett risktillägg på 0,75 % - 1,25 % för långa lån till elnätsföretagen i förhållande till den riskfria räntan på långa statsobligationer.

10.2.2 Avkastningskrav på eget kapital

Avkastningskravet för eget kapital är ägarnas krav på kompensation för investerade pengar och formuleras som en summa av den riskfria räntan och ett risktillägg.

Avkastningskravet på eget kapital kan beräknas enligt olika finansiella teorier. Vedertaget är att bestämma kravet med hjälp av den så kallade Capital Asset Pricing Model (CAPM-modellen) som är en portföljvalsteori och visar relationen mellan risk och förväntad avkastning på en marknad i jämvikt.

$$r_e = r_f + b\,(r_m - r_f)$$

varvid r_e = kostnad för eget kapital

r_f = riskfri ränta

r_m = marknadsavkastning

b = beta

Risktillägget utgör en funktion av marknadens genomsnittliga risktillägg för eget kapital och den riskfria räntan. Storleken på tillägget regleras av faktorn beta som anger hur riskfylld investeringen är jämfört med en genomsnittlig riskinvestering. Beta är ett internationellt vedertaget mått på systematisk risk och används av investerare. Ett företags betavärde speglar bolagets risk i förhållande till marknadens risk. Marknadens betavärde är 1 och betavärden under 1 innebär en lägre risk än marknadsgenomsnittet och betavärde högre än 1 innebär en högre risk än
marknaden. Tanken med modellen är att beskriva det krav på högre avkastning på lång sikt som en investerare har på ett riskfyllt projekt jämfört med ett riskfritt investeringsobjekt.

Den riskfria räntan som används i WACC beräkningen ska spegla investeringens tidshorisont. Den riskfria räntan avseende elnätsföretag bör baseras på långsiktiga värdepapper eftersom livslängden för elnät är lång. Den riskfria räntan bör kunna representeras av räntan på långsiktiga statsobligationer.

Marknadsavkastningen har tidigare tagits fram av ICE Capital genom att studera vilka förväntade riskpremier som används av finansiella aktörer på marknaden.

10.2.3 Bedömning av kapitalstrukturen

När avkastningskravet för långivarna och aktieägarna har räknats ut återstår det att bedöma kapitalstrukturen, det vill säga andelen eget kapital respektive räntebärande skulder av det totala kapitalet. Kapitalstrukturen ska marknadsvärderas och för det egna kapitalet görs det vanligen genom att multiplicera antalet utestående aktier med aktiepriset. Vid marknadsvärderingen av skulder används ofta de bokförda värdena på grund av att dessa i normala fall inte avviker från marknadsvärderingen.[8]

Det finns inte noterade svenska elnätsföretag och den metod som nämnts ovan för att erhålla marknadsvärdet på eget kapital blir därmed inte helt tillämpbar. ICE Capital som tidigare haft EI:s uppdrag att föreslå en WACC för elnätsföretag har istället utgått från två andra metoder. En metod har inneburit att studera de transaktioner som gjorts i den svenska marknaden av elnätsföretag för att se hur det egna kapitalet har värderats i förhållande till det bokförda värdet. Nackdelen med metoden var dock att det endast fanns ett fåtal transaktioner att jämföra med. Den andra metoden var att använda sig av marknadsvärdet på eget kapital för noterade internationella energibolag.

[8] Det kan uppstå skillnader om ett företag utfärdat obligationer och värderingen av dessa har förändrats.

10.3 Real kalkylränta före skatt

I regleringen kommer en real kalkylränta före skatt att användas. Kalkylräntan måste vara real på grund av att en real kapitalkostnadsmetod (real annuitet) används för att fördela kapitalkostnaderna över tiden. Kalkylräntan måste vara före skatt eftersom nätföretagens intäkter bedöms före skatt. Ett problem som uppstår med att tillämpa en kalkylränta före skatt är att kapital som tillhör företagets ägare, eget kapital, i grunden åsätts ett avkastningskrav efter företagets skatt. Ägaren är ju sällan intresserad av företagets vinst före företagets skatt. I stället är ägaren intresserad av avkastning efter företagets skatt.

Vid beräkning av kalkylräntan, enligt ovan, tas först en nominell WACC efter skatt fram och därefter konverteras denna till en real WACC före skatt.

Konverteringen från nominell till real görs med följande formel i ICE Capitals metod.

$$WACC_{real} = \frac{1 + WACC_{nominell}}{1 + i} - 1$$

$$i = \text{inflation}$$

Vid konvertering av WACC från efter skatt till före skatt används av ICE Capital följande samband:

$$WACC_{\text{före skatt}} = \frac{WACC_{\text{efter skatt}}}{1 - t}$$

$$t = \text{bolagsskatten}$$

Den schablonmässiga formeln ovan antar alltså att avkastningskravet före skatt är en enkel multipel av avkastningskravet efter skatt. Från ett teoretiskt perspektiv bör beräkningen bli riktig om alla löpande framtida betalningar är konstanta över tiden, inga skattemässigt avdragsgilla överavskrivningar på utrustning förekommer samt projektets betalningar fortsätter att löpa i oändlig tid. I praktiken visar det sig att om brukstiden för tillgångarna i verksamheten är mycket kort kan den schablonmässiga formeln vara någorlunda approximativt korrekt, men vid lång brukstid (15 år eller mera) blir den mindre rättvisande och ger en överskattning av WACC:en före skatt.

EI ska under 2010 utreda om och i så fall hur hänsyn ska tas till problematiken med att konvertera WACC efter skatt till WACC före skatt.

10.4 Förslag på hur kalkylräntan ska hanteras under tillsynsperioden.

EI har tagit fram tre förslag för hur kalkylräntan ska hanteras under tillsynsperioden:

1 En kalkylränta fastställs före tillsynsperioden och gäller hela tillsynsperioden och ingen korrigering sker i efterhand av kalkylräntan.

2 En preliminär kalkylränta fastställs före tillsynsperioden men en avstämning av kalkylränta sker efter perioden. Vid avvikelser mellan preliminär kalkylränta och verkligt utfall sker en korrigering av kalkylräntan.

3 En ny kalkylränta tas fram inför varje nytt år i tillsynsperioden. Ingen korrigering i efterhand sker av kalkylräntan.

Nätföretagen som finns representerade i referensgruppen har uttryckt en preferens för alternativ 3 (dvs. samma hantering som med uppdateringen av normprislistan). Alternativ 3 innebär troligtvis en ökad administrativ börda för såväl nätföretag som myndighet jämfört med alternativ 1. Eftersom ingen korrigering sker i efterhand så bedömer EI inte att den administrativa bördan med alternativ 3 blir större än med alternativ 2. Kalkylräntan är en viktig parameter i regleringen varför EI avser att tillämpa alternativ 3 för att nå största möjliga precision i regleringen.

10.5 Svårt att differentiera kalkylräntan mellan olika nätföretag

De olika verksamheterna stam- region-, och lokalnät har sannolikt olika riskprofiler. Det är också sannolikt att det förekommer skillnad i risk mellan olika företag inom respektive verksamhet. Det kan bero exempelvis på företagets storlek och/eller olika objektiva förutsättningar. Denna skillnad i risk borde avspeglas genom att kalkylräntan differentieras för verksamheter som har olika risk. En differentiering av kalkylräntan mellan och inom olika verksamheter i Sverige är dock mycket svår att göra eftersom det inte direkt går att mäta bolagens risk genom uppgifter på den finansiella marknaden.

EI ska dock, i samband med framtagande av kalkylränta inför första tillsynsperioden utreda närmare om regleringen ska tillämpa en och samma kalkylränta för samtliga kategorier av elnätsföretag.

11 Löpande kostnader

11.1 Legal förutsättningar

Ur regeringens proposition 2008/09:141 om förhandsprövning av nättariffer s. 74 framgår följande:

En särskild fråga är om tillgångar som används i nätverksamheten men inte ägs av nätföretaget, utan t.ex. hyrs från någon annan, ska ingå i kapitalbasen. I dessa fall har nätföretaget inga kapitalkostnader för sådana tillgångar. I stället blir de löpande kostnaderna för driften av nätverksamheten högre än om företaget hade ägt utrustningen. Frågan kommer att få en praktisk betydelse eftersom det finns nätföretag som i dag äger merparten av elnätet och övriga tillgångar själva, medan andra t.ex. leasar tillgångarna.

Ur ett regleringsperspektiv är det olämpligt att skapa olika kapitalbasmodeller som tar hänsyn till hur nätföretaget i praktiken valt att skapa sig rådighet över tillgångarna. Det är motiverat med vissa förenklingar i denna del. Kapitalbasen bör kunna baseras på de tillgångar som används i nätverksamheten oberoende av de bakomliggande ägarförhållandena. Effekten av detta blir att ett nätföretag regleringsmässigt får avkastning och kan tillgodoräkna sig kostnader för avskrivningar för både ägda och hyrda tillgångar. För att ett nätföretag som hyr en tillgång inte ska bli överkompenserat kan företagets hyreskostnader för tillgångarna i dessa fall inte tas med vid beräkningen av intäktsramen. Det är också i linje med Energinätsutredningens förslag.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå gränsdragningsproblem i de fall då nätföretaget t.ex. köper paketerade tjänster från ett annat företag och inte självt använder tillgångarna i sin verksamhet. Ett exempel kan vara nätföretag som inte självt handhar sina elmätare. En rimlig lösning i dessa fall kan vara att, såsom utredningen föreslår, separera kostnaden för tillgången. I andra fall kan det i stället vara enklare att betrakta kostnaden i sin helhet som en löpande kostnad. I dessa fall bör principen om enkelhet råda och gränsdragningsfrågan bör kunna lösas av nätmyndigheten. Ytterst blir det därmed en fråga för rättstillämpningen.

11.2 En definition av löpande kostnader respektive kapitalkostnader behövs för regleringen

I vissa fall kan det vara svårt att definiera vad som är kapitalkostnader och vad som ska ses som löpande kostnader. Dessa båda typer av kostnader kommer att bidra till att bygga upp intäktsramen i form av kapitalkostnader respektive löpande kostnader. I regleringen är det dock viktigt att definiera vilken typ av kostnader som ska ses som kapitalkostnader respektive löpande kostnader bland annat på grund av att endast löpande kostnader kommer att utsättas för effektivitetskrav.

Anledningen till att det uppstår ett definitionsproblem i regleringen är att vissa kostnader ses som kapitalkostnader hos en del av nätföretagen och som löpande kostnader i andra. Det förekommer att företag istället för att äga sina anläggningar hyr dessa. Kostnader som kan vara både löpande kostnader och kapitalkostnader kan enligt Svensk Energi vara elnät, system för mätvärden, lokaler, bilar, datorer och andra inventarier, datorsystem och mark

Regleringen behöver skapa en samsyn när det gäller dessa kostnader för att skapa jämförbarhet mellan företagen för effektiviseringskraven. Ett förslag är att kostnader som genereras av investeringar som är nödvändiga för nätets drift bör betraktas som kapitalkostnader. Sådana tillgångar kan vara

- ledningar (luftledning, kabel),
- stationer (nätstationer, mottagningsstation, fördelningsstation, mellantransformeringsstationer),
- mätare
- driftövervakningssystem (t ex Scada)
- mätvärdessystem.
- nätplaneringssystem

De företag som istället har valt att hyra dessa anläggningar måste i sådana fall exkludera hyreskostnaden från de löpande kostnader och istället åsätta dem ett nuanskaffningsvärde enligt gällande normprislista. Företagen måste därefter särskilt rapportera om resurser som tas med i kapitalbasen hyrs, så att det kan visas att kostnaderna exkluderats från de löpande kostnaderna.

Om kostnader för ovan nämnda investeringar i elnätsverksamhet ska ses som kapitalkostnader kan man sluta sig till att övriga kostnader får ses som löpande. De företag som har någon eller några löpande kostnader som kapitalkostnader (dvs. äger den nyttjade tillgången) får skapa en löpande kostnad utifrån den årliga kapitalkostnad (räntekostnad plus avskrivning) som den nyttjade tillgången genererar. Exempel på sådan tillgång kan vara bilar och kontorslokaler. Då kapitalkostnaderna förs över till de löpande kostnaderna innebär det att de kommer att ses som påverkbara kostnader som beläggs med effektiviseringskrav. Detta kan synes vara ologiskt då exempelvis kapitalkostnaden för en fastighet (kontorslokaler) inte anses påverkbar på kort sikt. På lite längre sikt kan man dock se även dessa kostnader som påverkbara eftersom det går att sälja fastigheten eller bilen för att köpa en billigare, alternativt hyra densamma.

Exempel på kostnader som kan vara både kapitalkostnader och löpande kostnader men som EI föreslår ska beaktas som löpande kostnader i regleringen är:

- Kontorslokaler

- Fordon (bilar och anläggningsmaskiner)
- Administrativa datasystem

En exakt definition av vad som avses ingå i löpande kostnader kommer att presenteras under 2010.

11.3 Uppdelning av löpande kostnader i påverkbara och opåverkbara kostnader

Nätföretagens löpande kostnader kan delas in i påverkbara och icke påverkbara kostnader. De påverkbara kostnaderna kommer att åläggas ett effektiviseringskrav medan nätföretagen kommer att kunna tillgodoräkna sig de icke påverkbara kostnaderna fullt ut.

De opåverkbara kostnaderna har identifierats som kostnader för överliggande nät, skatter och myndighetsavgifter. Dessa kostnader ska nätföretagen få full kostnadstäckning för. Nätföretagen får innan tillsynsperioden, i samband med förslag på intäktsram, presentera en prognos över de opåverkbara kostnaderna. Denna prognos kommer efter tillsynsperioden att korrigeras mot verkligt utfall.

Löpande kostnader som inte definierats som opåverkbara ska betraktas som påverkbara och kommer därmed att åsättas effektiviseringskrav.

11.3.1 Särskilt om nätförluster

EI anser att nätförluster bör betraktas som en påverkbar kostnad. Inför den första tillsynsperioden avser dock EI inte att ålägga nätförlusterna något effektiviseringskrav. Nätföretagen ska dock enligt 3 kap. 16 § ellagen anskaffa el för att täcka nätförluster på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt. EI har därigenom möjlighet att separat kontrollera att en nätkoncessionshavres kostnader för nätförluster är anskaffade enligt 3 kap. 16 § ellagen. EI avser att inför kommande tillsynsperioder utreda om det finns skäl att införa en schablon för nätförluster.

11.3.2 Särskilt om rörelsekapital

En verksamhet är i princip alltid i behov av rörelsekapital eftersom inbetalningar och utbetalningar inte alltid matchar varandra. Det kan uppstå en kostnad för att inneha rörelsekapital och det är därför möjligt att ett nätföretag ska erhålla täckning för en sådan kostnad. Frågorna som måste besvaras är då följande:

1 Hur mycket rörelsekapital behövs?

2 Vad kostar detta rörelsekapital?

Dessa frågor har inte särskilt behandlats i propositionen. EI avser att vidare utreda frågan om kostnader för rörelsekapital och återkomma med hur det kan hanteras i tillsynsmodellen.

11.4 Fastställande av löpande påverkbara kostnader inför en tillsynsperiod

För att kunna fastställa vilka påverkbara löpande kostnader som ska ligga till grund för intäktsramen under en tillsynsperiod kommer nätföretagets historiska löpande kostnader att användas som utgångspunkt. För att ta hänsyn till prisutvecklingen för de löpande kostnaderna från de historiska värdena fram till tillsynsperiodens början kan en korrigering av prisläget ske genom nedanstående två alternativ:

1 Prisutvecklingen antas ha skett i samma takt som inflationen.

2 Ett specifikt index tas fram som visar prisutvecklingen för de löpande påverkbara kostnaderna.

Nätföretagen som finns representerade i referensgruppen har uttryckt en preferens för alternativ 2. EI avser att tillämpa alternativ 2 eftersom ett specifikt index ökar precisionen i regleringen.

11.5 Uppdatering av löpande påverkbara kostnader under tillsynsperioden

Hänsyn ska tas till prisutvecklingen för löpande påverkbara kostnader under själva tillsynsperioden och EI har tagit fram följande tre alternativ för detta:

1 Inför tillsynsperioden räknas påverkbara löpande kostnader upp med förväntad inflation (riksbankens mål om 2%). Det sker ingen korrigering i efterhand även om det visar sig att prisutvecklingen på de påverkbara löpande kostnaderna gått upp eller ned mer än inflationen.

2 Inför tillsynsperioden räknas påverkbara löpande kostnader upp med förväntad inflation. Under pågående tillsynsperiod tillhandahåller EI en indikation på hur den verkliga prisutvecklingen stämmer överens med den prognostiserade (inflationen). Efter tillsynsperioden görs en avstämning av verklig prisutveckling i förhållande till inflationen för de fyra åren. Stora avvikelser mellan förväntad prisutveckling (inflationen) och den verkliga prisutvecklingen kan således utgöra grund för omprövning av intäktsramen.

3 Löpande kostnader indexeras inför varje nytt år i tillsynsperioden med index som motsvarar prisutvecklingen för den typen av kostnader. Indexeringen kommer att basera sig på den historiska kostnadsutvecklingen, exempelvis skulle indexeringen för år två i tillsynsperioden troligtvis basera sig på prisutvecklingen år -1 innan tillsynsperioden. Det sker ingen korrigering i efterhand av den årliga indexeringen.

Nätföretagen har vid referensgruppsmöten uttryckt en preferens för alternativ 3 ovan. Alternativ 3 medför troligtvis en större administrativ börda för både nätföretagen och EI jämfört med åtminstone alternativ 1. Eftersom ingen korrigering sker i efterhand så bedömer EI inte att den administrativa bördan med alternativ 3 blir större än med alternativ 2. EI avser att tillämpa alternativ 3 för att nå största möjliga precision i regleringen.

12 Effektiviseringsincitament för löpande påverkbara kostnader

12.1 Legala förutsättningar

Enligt 5 kap 8 § ska som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar".

I proposition 2008/09:141 står också följande i skälen för regeringens förslag s. 65-66: *Grovt sett kan löpande kostnader i nätverksamhet delas in i påverkbara kostnader, t.ex. drifts- och underhållskostnader och icke-påverkbara kostnader. Sådana kostnader som företagen inte kan påverka bör kunna betraktas som skäliga i sin helhet. När det gäller sådana kostnader som kan påverkas bör rimligen endast kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet anses skäliga.*

Vid bedömningen av om en nätverksamhet bedrivs under ändamålsenliga och effektiva former bör utgångspunkten för jämförelsen vara företag som bedriver verksamheten under likartade objektiva förutsättningar.

Det bör ligga på nätmyndigheten att bestämma hur kostnadsnormer eller effektivitetskriterier ska utformas i detalj. I att en effektiv drift ska utgöra normen bör ligga att normkostnaden är lägre än genomsnittskostnaden för berörda nätföretag. En sådan ordning som nu föreslås kommer i praktiken att medföra att nätmyndigheten måste upprätta en kostnadsnorm eller utarbeta effektivitetskriterier till vilka samtliga eller det enskilda nätföretagets faktiska kostnader relateras. Den slutliga utformningen får fastställas i praxis.

Vid användning av en kostnadsnorm eller effektivitetskriterier kommer ett nätföretag som bedriver sin verksamhet mindre effektivt än företag med likartade förutsättningar sannolikt inte att få sina faktiska kostnader täckta av intäktsramen. I realiteten kan avkastningen i så fall bli lägre i verksamheten. I de fall då ett nätföretag bedriver sin verksamhet mer effektivt än kostnadsnormen är det rimligt att nätföretaget får tillgodogöra sig skillnaden. Nätföretaget kommer då att kunna öka sin avkastning i verksamheten. Detta i sin tur ger incitament till nätföretaget att pressa sina kostnader, vilket är positivt från ett samhällsperspektiv. För att också effektivitetsvinster ska komma kunderna till godo bör kostnadsnormer eller effektivitetskriterier uppdateras regelbundet.

12.2 Utgångspunkt för effektivitetsjämförelse

Effektivitetskraven kan ställas som en procentsats lika för alla företag (en så kallad X faktor) och där kravet grundas på en historisk utveckling av produktiviteten i branschen. Kraven kan också ställas företagsspecifikt (en så kallad Y faktor) där kraven för respektive företag sätts utifrån hur kostnadseffektivt respektive företag är relativt övriga företag i branschen (så kallad måttstockskonkurrens). De effekti-

viseringskrav som kommer att ställas på företagens påverkbara kostnader har som mål att låta kunderna få del av framtida produktivitetsökningar.

Det generella kravet som är lika för alla företag bygger på hur de bästa företagen utvecklats tidigare enligt produktivitetsmätningar. Frågan är hur kostnadseffektiviteten ska mätas mellan företagen. Denna mätning kan ske både med totalkostnader som insatsvariabel eller med enbart de påverkbara löpande kostnaderna som insatsvariabel.

Svårigheten ligger i att bestämma rätt nivå på X och Y faktorerna. Om regleraren är alltför försiktig med kraven kommer företagen att lätt nå kraven och en alltför stor del av produktivitetsökningen stannar i företagen. Om kraven är låga är också tvånget att rationalisera lägre. ”Moroten” är då visserligen större, men det finns också en kostnad i att anstränga sig i organisationen för att bli mer produktiva. Denna kostnad kan då motverka produktivitetsökningar utöver det som lagts fast av regleraren. Om kraven är lågt satta blir också förtroendet från kunderna lägre på värdet av regleringen. Om kraven å andra sidan sätts för högt och företagen inte kan nå de uppställda målen, kommer förutsättningarna för regleringen att ifrågasättas av företagen.

Den incitamentsreglering som använts i olika länder sedan 20 år tillbaka har som princip att fastställa ett generellt krav på effektivisering – X-faktor – som utgör den del av en produktivitetsökning som ska komma kunderna till del.[9] Företagen får dock kompensera sig för de prisökningar som sker på de resurser de köper i verksamheten. Om kravet t ex sätts till 2 % per år och prisökningen på de resurser som används ökar med 2 % innebär det att intäkterna (och priserna) ska vara oförändrade.

12.3 Effektivitetsmodell för första tillsynsperioden

EI avser att endast tillämpa ett generellt effektiviseringskrav. EI finner att det underlag som skulle behövas är alltför omfattande och att tillgängliga data bedöms vara behäftade med alltför stora osäkerheter för att ligga till grund för ett företagsspecifikt effektiviseringskrav. EI bedömer därmed att det finns en risk att ett företagsspecifikt krav kan bli missvisande och leda till en felaktig intäktsram.

Inspektionen avser därför att utarbeta ett generellt effektivitetskrav på löpande påverkbara kostnader till den första tillsynsperioden. Hur detta krav ska tas fram kommer att utredas vidare under 2010.

EI avser att förutom det generella effektiviseringskravet i regleringen bidra till en utveckling av benchmarking i branschen. EI har sedan flera år tillbaka gjort uppföljningar av både kostnadseffektivitet för enskilda år och hur produktiviteten utvecklats över åren. Detta sätt att mäta produktivitetsutvecklingen kan utnyttjas i arbetet.

[9] Se t ex OFGEM I Storbritannien och deras pågående utvärdering av den incitamentsreglering som funnits I 20 år (RPE-X@20), www.ofgem.uk.

13 Kvalitet i den nya tillsynsmodellen

EI:s förslag: Regeringen bemyndigar nätmyndigheten att meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet.

13.1 Legala förutsättningar

En grundläggande skyldighet för alla nätkoncessionshavare är att överföra el till alla elanvändare som är anslutna till dennes nät. En viktig komponent i denna skyldighet är att överföringen är av tillräckligt god kvalitet.

Av 3 kap. 9 § framgår följande: *Den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Överföringen av el ska vara av god kvalitet. En nätkoncessionshavare är skyldig att avhjälpa brister hos överföringen i den utsträckning kostnaderna för att avhjälpa bristerna är rimliga i förhållande till de olägenheter för elanvändarna som är förknippade med bristerna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet.*

Av förarbetena framgår att de vanligaste typerna av brister i överföringen är dels att överföringen helt avbryts, varigenom elanvändarna inte alls får någon el, dels att spänningen hos den överförda elen avviker alltför mycket från det nominella värdet, vilket är 230 volt för hushåll.[10]

Det ställs även krav på kvalitet i nätverksamhet genom det så kallade funktionskravet i 3 kap. 9a § ellagen[11]. Funktionskravet innebär att inga avbrott inom koncessionshavarens kontrollansvar får överstiga 24 timmar från och med 2011. Krav på kvalitet ställs också genom bestämmelserna i 10 kap 10 § ellagen om användarnas rätt att erhålla avbrottsersättning för elavbrott överstigande 12 timmar[12]. Vidare finns det regler om elanvändarens rätt till skadestånd i 10 och 11 kapitlet ellagen. Avbrottsersättning och skadeståndsersättning är en typ av selektiv kvalitetsreglering där den som drabbas är den som kompenseras.

Av 5 kap.7 § ellagen framgår att hänsyn ska tas till kvalitet i nätverksamheten vid bedömning av en skälig intäktsram. Detta är en typ av kollektiv kvalitetsreglering vilket innebär att en sämre kvalitet i elnätet som kanske bara drabbar vissa kunder ändå kommer att sänka intäktsramen, och därmed tarifferna, för samtliga kunder i nätet. När vi i fortsättningen av detta kapitel behandlar kvalitetsreglering är det främst denna typ av kollektiv kvalitetsreglering som avses.

[10] Prop 2001/02:56 s. 32.
[11] Affärsverket svenska kraftnät omfattas ej av denna paragraf.
[12] Affärsverket svenska kraftnät omfattas ej av denna paragraf.

I 5 kap. 7 § ellagen anges att *"När intäktsramen bestäms ska hänsyn tas till kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet. En sådan bedömning kan medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning på kapitalbasen. Vid bedömningen enligt första stycket ska ett avbrott i överföringen av el beaktas i den utsträckning avbrottet inte medför skadeståndsskyldighet för nätkoncessionshavaren eller ger rätt till avbrottsersättning enligt 10 kap 10 §. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigade, nätmyndigheten får meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet*".

Det utvecklas inte närmare vad som i det här sammanhanget ska avses med kvalitet i nätverksamhet. Däremot anges i propositionen 2008/09:141 (s. 103) att antalet avbrott, spänningskvalitet och kvaliteten på kundservice är faktorer som kan ha betydelse för bedömning av kvalitet i nätverksamhet.

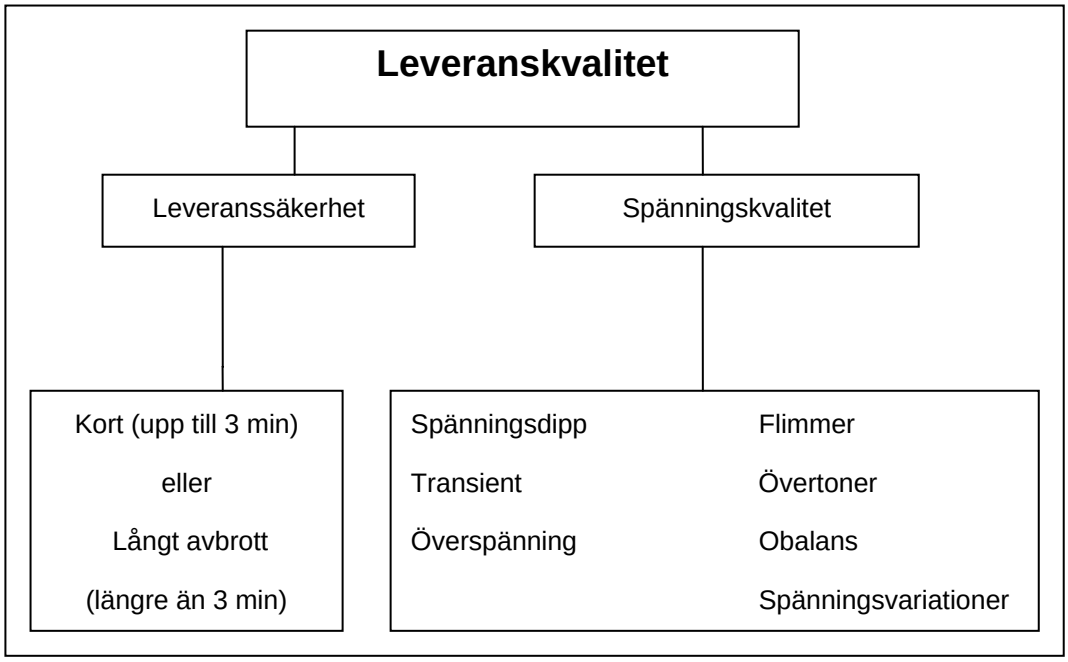
För att förtydliga regelverket anges att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela föreskrifter om vad som ska avses med kvalitet. I propositionen (s. 64) anges att en förutsättning för att kvalitetsaspekter ska kunna påverka intäktsramens storlek är att kvaliteten, dels går att mäta med någon objektiv mätmetod, dels går att värdera. Vidare anges att det inte torde vara möjligt att exakt värdera kvalitetsaspekter i ekonomiska termer varför vissa förenklingar kommer att behöva accepteras för att få enkelhet och transparens i regleringsmodellen. Eftersom värderingen av kvalitet är en bedömningsfråga som kommer att påverka den totala regleringsmässiga avkastningen bör den slutliga utformningen av värderingen, enligt propositionen, överlämnas till rättstillämpningen.

13.2 Vad är kvalitet i nätverksamheten?

EI anser att vad som ska avses med kvalitet i nätverksamhet kan delas in i två huvuddelar enligt figur 4.

Figur 4 Kvalitet i koncessionshavaren bedrivande av nätverksamheten.

Leveranskvalitet är ett sammanfattande begrepp avseende elleveransens kvalitet och innefattar begreppen leveranssäkerhet och spänningskvalitet, se figur 5. Med servicekvalitet avses det bemötande som kunderna upplever i kontakt med nätföretaget. Det kan exempelvis vara tillgänglighet i kundtjänst. Med kvaliteten i nätverksamheten vid fastställande av intäktsramar bör enligt EI:s bedömning avses både leveranskvalitet och servicekvalitet. I nuläget finns dock ingen utvecklad metodik för vad som ska innefattas i begreppet servicekvalitet.



Figur 5 Innebörd av begreppet leveranskvalitet[13]

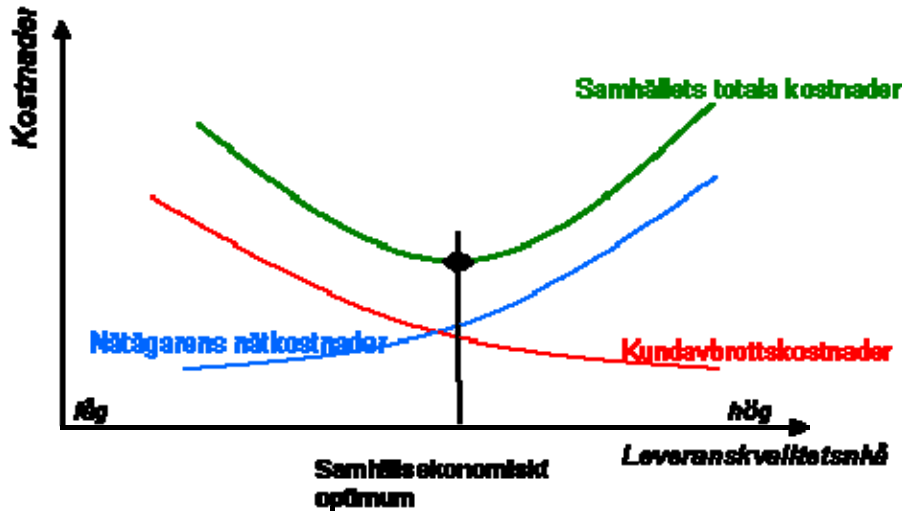
En god leveranskvalitet på el innebär att både användbarheten och tillgängligheten uppfyller användarnas förväntningar i förhållande till vad användaren är beredd att betala för att upprätthålla denna kvalitet. Användbarheten påverkas av spänningskvaliteten[14], (avvikelse från ren sinuskurva) dvs. frekvensnogrannhet, spänningsfluktuationer, övertonsinnehåll mm. Tillgängligheten beror på leveranssäkerheten dvs. antalet avbrott och avbrottens längd.

[13] ”Utveckling Elkvalitet”, Elforsk rapport 04:46, 2004.
[14] För definitioner på de olika fenomen som karakteriserar spänningskvaliteten se t.ex. *EMC, elkvalitet och elmiljö - guide för elanvändare och allmänt sakkunniga inom elområdet, av* Sven-Erik Berglund, John Åkerlund *Elforsk, 2004, 04:40.*

13.3 Vilken kvalitet ska eftersträvas?

Enligt propositionen (s 102-103) är det en samhällsekonomiskt optimal nivå på kvaliteten som eftersträvas. Nätföretagets förmåga att upprätthålla och återupprätta funktionen under svåra förhållanden ska vägas in i detta sammanhang.

Nätföretagen antas optimera kvaliteten i elnäten genom en avvägning mellan kostnaderna för kundernas avbrott och de kostnader hos nätägaren som uppkommer för att upprätthålla kvaliteten. I figur 6 visas hur nätägarens totala kostnader som består av kapitalkostnader och löpande kostnader ökar med ökad leveranskvalitet samtidigt som kundens avbrottskostnader sjunker. Med avbrottskostnader menas de kostnader som genereras vid elavbrott för kunderna. För en näringsidkare kan detta exempelvis hänföras till produktionsbortfall, kostnader för oanvänd arbetskraft, skador på maskiner och utrustning etc. För offentlig sektor kan det exempelvis vara kostnader som kan hänföras till problem med uppvärmning, vattenförsörjning, och sjukvård. För hushållen innebär elavbrott exempelvis kostnader och välfärdsminskningar kopplat till bostadsuppvärmning, matlagning och kylning av mat. Där summan av nätägarens totala kostnader och kundavbrottskostnaderna är som lägst uppstår ett samhällsekonomiskt optimum vad gäller kvalitet.



Figur 6 Samhällsekonomiskt optimum avseende leveranskvalitet

Kundavbrottskostnaden kan ibland vara svår att uppskatta, exempelvis för hushållskunder, men kan anses överensstämma med kundernas betalningsvilja för att undvika avbrott.

13.4 Kvalitetsreglering i tillsynsmodellen första tillsynsperioden

För att kunna ta hänsyn till kvaliteten när intäktsramen beslutas måste det utarbetas en metod för vilken kvalitetsnivå som ska eftersträvas samt bestämmas hur avvikelser från denna nivå ska påverka intäktsramen. Vilken metod som bör användas för att beräkna en optimal kvalitetsnivå kräver en detaljerad analys som inte kommer att vara färdig innan den första reglerperioden tar sin början. Utgångspunkten för den första tillsynsperioden är att kvaliteten inte ska försämras jämfört med åren före 2012. I enlighet med vad som anges i propositionen (s.63) avser sedan EI att gradvis utveckla kvalitetsregleringen.

I nuläget är det inte möjligt att mäta alla aspekter av leveranskvalitet och servicekvalitet med någon objektiv mätmetod. EI bedömer därför att de kvalitetsaspekter som bör ingå i tariffregleringen inledningsvis är de delar av leveranssäkerheten som är mätbara på ett objektivt och tillförlitligt sätt.

Så som anges i ellagen 5 kap 7 § ska ett avbrott i överföringen av el beaktas i den utsträckning avbrottet inte medför skadeståndsskyldighet eller avbrottsersättning. Avbrottsersättning utbetalas för avbrott längre än 12 timmar för avbrott som ligger inom det så kallade kontrollansvaret. Den avbrottsstatistik som kommer att ligga till grund för kvalitetsregleringen första tillsynsperioden är avbrott mellan 3 minuter och 12 timmar.

Utgångsnivån ska bestämmas för varje nätföretag utifrån historiska data där avbrott kortare än 3 min, och avbrott längre än 12 timmar filtreras bort. Statistik från flera år tillbaka kommer att användas för att utesluta att avbrottsnivåer ett enskilt år får alltför stort genomslag. EI har under en längre tid samlat in avbrottsstatistik (genomsnittligt antal avbrott och medel avbrottstid) från nätföretagen avseende avbrott längre än tre minuter. Nätföretagen måste dock göra en ny rapportering där avbrott över 12 timmar exkluderas. Både regionnätsföretag och lokalnätföretag kommer att omfattas av denna reglering. Avbrottsindikatorerna kommer dock att behöva utformas med hänsyn till vilken nätnivå det är fråga om. Detta kommer EI att återkomma till i sitt fördjupningsarbete.

Kvalitetsregleringen för den första perioden gör inte anspråk på att slå fast den samhällsekonomiska optimala nivån för varje elnätsföretag utan utgår istället ifrån att kvaliteten inte ska försämras från dagens nivåer och samtidigt ge incitament för att förbättra kvaliteten.

En nackdel med denna ansats är att de företag som redan idag har en samhällsekonomisk optimal kvalitetsnivå också kan ges incitament att höja kvaliteten ytterligare. Detta står dock inte i strid med 5 kap. 7 § ellagen eftersom det av förarbetena framgår att om ett nätföretag håller en kvalitet över den samhällsekonomiska optimala nivån bör företaget i viss omfattning kunna få en större intäktsram med stöd av bestämmelsen.

Beroende på hur nätföretagens leveranssäkerhet utvecklas under tillsynsperioden kommer tillägg eller avdrag på intäktsramen att göras. Om ett företag har fler avbrott och/eller längre avbrott än vad som antagits vid fastläggande av intäktsramen ska detta leda till en lägre intäktsram. Detta skapar incitament mot en ej försämrad leveranssäkerhet under tillsynsperioden. Om nätföretaget istället har förbättrat sin kvalitet ska nätföretaget vara berättigad till en höjning av intäktsramen.

Hur storleken på avdrag respektive tillägg ska utformas kommer att föreslås av EI. En vanlig ansats vid värdering av kundavbrottskostnader är olika undersökningar om kunders betalningsvilja för att undvika avbrott och direkta kostnader förknippade med avbrott. Den senaste större svenska undersökningen avseende avbrottskostnader har genomförts vid Göteborgs universitet inom ramen för Elforsk programmet Market Design[15]. Vidare har vissa utredningar genomförts och publicerats av Svensk Energi[16]. En metod för att fastställa beloppen på dessa tillägg eller avdrag kommer att utredas vidare under hösten 2009.

13.5 Begränsning av kvalitetsavdraget

Av 5 kap. 7 § framgår att kvalitetsbedömningen *kan medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning på kapitalbasen*. Detta innebär vissa begränsningar ur regleringssynpunkt. I propositionen *2008/09:141* (s. 60-61 och s. 67-68) och i SOU *Förhandsprövning av nätariffer m.m* (s. 159) går det att utläsa att med avkastning menas kostnaden för kapitalbindningen (dvs. kostnaden för lånat och eget kapital). Detta innebär att den del av kapitalkostnaden som avser avskrivningar inte kommer att påverkas av eventuellt kvalitetsavdrag.

På ett referensgruppsmöte har det framförts en synpunkt att kostnaden för det lånade kapitalet skulle kunna utgöra en sådan skälig kostnad som inte ska kunna påverkas av kvalitetsavdraget. Propositionen ger ingen vägledning i denna fråga men EI gör bedömningen att avsikten inte kan ha varit att begränsa, och på så vis, minska kvalitetsregleringens betydelse. EI gör därför tolkningen att kvalitetsavdraget maximalt kan uppgå till den totala kostnaden för kapitalbindningen, dvs. kostnad för lånat och eget kapital.

Då kvalitetsavdraget kan bli maximalt lika stort som kostnaden för kapitalbindningen uppstår ett problem. Detta problem grundar sig på att nätföretagen oavsett kvalitet alltid kan tillgodogöra sig avskrivningsdelen av kapitalkostnaden. Detta innebär att nätföretag rent teoretiskt kan driva gamla anläggningar i dåligt skick vidare och ändå få en viss kompensation.

---

[15] Carlsson, F och Martinsson, (2006) P, Kostnader av elavbrott: en studie av svenska elkunder, Elforsk rapport 06:15, Stockholm.
[16] Svensk Energi (2004) Elavbrottskostnader 2003. Uppdatering utförd år 2003 av rapporten ”Avbrottskostnader för elkunder från 1994”, Svensk Energi, Stockholm..

Syftet med införandet av en begränsning när det gäller kvalitetsavdraget är enligt förarbetena att se till att ge nätföretagen skälig kostnadstäckning även vid kvalitetsproblem. Motiveringen till detta enligt propositionen (s. 103) är att nätföretagen trots dålig kvalitet ska ha utrymme att göra investeringar som förbättrar kvaliteten för att inte hamna i en negativ spiral där företaget inte har råd med nödvändiga investeringar och därmed får än högre kvalitetsavdrag.

Ett ytterligare problem med kvalitetsavdraget är att det krävs en uppdelning mellan avskrivning och avkastning i en real annuitet.

13.5.1 Fördelning mellan avskrivning och avkastning i en real annuitet

Innebörden i en annuitet är att man fördelar kapitalkostnaden på ett antal lika stora årsbetalningar. En uppdelning av kapitalkostnaden i avskrivning och avkastning är nödvändig för kvalitetsregleringen eftersom det endast är avkastningen som kan minskas med kvalitetsavdraget.

För att särskilja kapitalbindningen (avkastningen) och avskrivning ur den totala kapitalkostnaden krävs enligt konventionell metod information om nätets ålder. Om en real annuitet används finns inte detta behov i övrigt i regleringen. Ett ytterligare problem med den konventionella metoden att fördela avkastning och avskrivning över anläggningens livslängd är att kostnaden för kapitalbindningen (avkastningen) minskar med anläggningens ålder. Följden av detta blir att det möjliga kvalitetsavdraget minskar ju äldre en anläggning blir. Då sämre kvalitet kan bero på att näten är gamla är detta inte en önskvärd effekt.

En konventionell metod för att fördela kapitalkostnaderna mellan avskrivning och avkastning bygger på antagandet att man utgår ifrån att kostnaden för kapitalbindningen ska beräknas som real ränta på ingående realt kapitalvärde vid årets början och att avskrivningen ska utgöra det saldo som därefter återstår för att totalkostnaden ska sammanfalla med den beräknade reala annuiteten. Detta innebär att kostnaden för kapitalbindningen (avkastningen) är stor i början och mycket låg i slutet av anläggningens livslängd.

13.5.2 Förslag på fördelning mellan avskrivning och avkastning

Ovanstående konventionella sätt att dela upp annuiteten mellan avskrivning och avkastning utgör egentligen bara en av flera möjliga tolkningar av annuitetsbegreppet. Ur regleringssyfte vill EI undvika att åldersbestämma nätet samt undvika att avkastningsdelen av kapitalkostnaden blir alltför liten mot slutet av anläggningars livslängd. EI vill eftersträva att ha en tillräckligt stor kostnad för kapitalbindning under hela användningstiden för att det ska bli möjligt att göra väsentliga avdrag för bristande kvalitet för äldre anläggningar. Anledningen till att EI vill undvika åldersbestämning av nätet är att det enligt nätföretagen i vissa fall kan vara svårt och resurskrävande. Åldersbestämning behövs heller inte av någon annan anledning i regleringen.

EI avser därför att vid uppdelning av annuiteten i avskrivning och kostnad för kapitalbindning (avkastning) skapa en annuitet av vardera komponenten. Avskrivningskomponenten räknas varje år fram som nuanskaffningsvärde delat på beräknad livslängd. Kostnad för kapitalbindning (avkastningen) utgör saldot mellan den reala annuiteten och den beräknade avskrivningskomponenten. På så vis blir båda delbeloppen realt konstanta över tiden och varierar ej med en anläggnings ålder.

Exempel: Antag en nuanskaffningsvärderad kapitalbas på 1000 kr, avskrivningstid 40 år och en kalkylränta på 6 %. Då blir den reala annuiteten 66 kr, avskrivningskomponenten 1000/40= 25 kr. Avkastningen blir då 66-25= 41 kr.

13.6 Synpunkter framförda av branschen angående kvalitetsregleringen

Nätföretagen som finns representerade i referensgruppen har framfört att en brist i den föreslagna reglermodellen är att den inte kommer att ge tillräckliga incitament till reinvesteringar. Det främsta skälet till detta är att de anser att kvalitetsregleringen är ett för trubbigt instrument för att stimulera investeringar. Detta på grund av att följderna av för lite reinvesteringar slår igenom som dålig kvalitet och påföljande kvalitetsavdrag med stor fördröjning.

Ett förslag som lagts fram av nätföretagen för att stimulera reinvesteringar och motverka bristande kvalitet är att nätföretagen kontinuerligt ska åläggas att reinvestera en viss andel av sin kapitalbas. Om inga investeringar görs skulle nätföretagen tvingas motivera varför det inte skett.

13.6.1 EI:s syn på branschens förslag

EI har övervägt den kritik som framkommit om att tillsynsmetoden som utvecklas i denna rapport inte ger tillräckliga incitament till reinvesteringar.

EI kan i viss mån hålla med om att enbart kvalitetsreglering inom ramen för den ekonomiska regleringen skulle utgöra ett alltför trubbigt verktyg för att säkerhetsställa att nätverksamheten bedrivs med god kvalitet. EI konstaterar dock att det redan finns också andra möjligheter för EI att utöva tillsyn mot företag med bristande kvalitet i nätverksamheten. Om behov bedöms föreligga, kan EI förelägga företaget att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande kan meddelas med stöd av 12 kap. ellagen. Det ställs även krav på kvalitet i nätverksamhet genom det så kallade funktionskravet i 3 kap. 9a § ellagen. Funktionskravet innebär att inga avbrott inom koncessionshavarens kontrollansvar får överstiga 24 timmar från och med 2011.[17] Krav på kvalitet ställs också genom bestämmelserna i 10 kap 10 § ellagen om användarnas rätt att erhålla avbrottsersättning för elavbrott överstigande 12 timmar. Vidare finns det regler om elanvändarens rätt till skadestånd i 10 och 11

[17] Prop 2005/06:27 Leveranssäkra elnät.

kap. ellagen. Slutligen finns också bestämmelser om att nätföretagen ska upprätthålla risk och sårbarhetsanalyser, och åtgärdsplaner.

EI noterar också att det inte, inom ramen för detta uppdrag, funnits någon möjlighet att föreslå förordningsbestämmelser gällande krav på reinvesteringar. EI kommer dock att noga övervaka hur den nya regleringen påverkar nätföretagens reinvesteringstakt. EI kommer också, om risken för kvalitetsbrister synes överhängande, återkomma och föreslå eventuella ändringar i ellagen.

13.7 Bemyndigande till EI att meddela föreskrifter om kvalitet

För att skapa enhetliga bestämmelser om vad som ska avses med kvalitet vid beräkning av en intäktsram får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande nätmyndigheten, meddela föreskrifter om vad som ska avses med kvalitet.

Inför första reglerperioden anser EI att det med kvalitet ska förstås vissa aspekter av sk. leveranssäkerhet. Föreskrifterna bör i huvudsak ange vilka indikatorer som ska ligga till grund för beräkning av leveranssäkerhet. EI avser sedan kontinuerligt att utveckla kvalitetsbegreppet och målsättningen är att kvalitetsbegreppet på sikt ska omfatta leveranskvalitet i sin helhet liksom servicekvalitet.

EI anser att föreskrifter avseende kvalitet i nätverksamhet är sådana detaljbestämmelser som vanligen lämpar sig för myndighetsföreskrifter. Vidare kommer begreppet kvalitet att kunna utvecklas och preciseras med tiden. Detta underlättas om föreskrifter får meddelas på myndighetsnivå i takt med att myndighetens metoder för beräkning av en skälig intäktsram etableras. EI föreslår att regeringen bemyndigar EI att meddela sådana föreskrifter. EI föreslår att bemyndigandet ges en generell lydelse.

13.7.1 Konsekvenser

EI anser inte att bemyndigandet medför några konsekvenser för elnätsföretag eller kunder. För EI:s del innebär en utökad föreskriftsrätt att bestämmelser ska utarbetas tillsammans med en konsekvensanalys. EI bedömer dock att den utökade arbetsbörda som detta innebär för myndigheten är försumbar.

14 Anslutningsavgifter

Den ekonomiska regleringen omfattar fastställande av en skälig intäktsram för nätföretagens totala intäkter, vilka utgörs av avgifter för överföring och anslutning, under tillsynsperioden. Hur anslutningsavgifterna påverkar företagens intäktsram kommer att behandlas särskilt i detta kapitel. Syftet är att belysa hur denna specifika intäkt påverkar den nya kunden, befintliga kunder och nätbolaget.

14.1 Legala förutsättningar

Förhandsprövningen ska ske genom att de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får ta ut genom nättariffer under en tillsynsperiod, en intäktsram, fastställs i förväg. Med tariffer avses enligt ellagen (1 kap 5 §) avgifter för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ledningsnät.

Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Utgångspunkten för den svenska tillsynsmodellen är de samlade intäkternas skälighet. Detta innebär att intäktsramen även ska omfatta intäkterna från nätanslutningsavgifter

Nättariffer för anslutning ska i likhet med överförings- och distributionsavgifterna vara skäliga. Enligt 4 kap. 9 a§ ska en nättariff för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät utformas så att nätkoncessionshavarens skäliga kostnader för anslutningen täcks. Anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten ska särskilt beaktas. Med nättariff avses enligt 1 kap. 5 § ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och anslutning till en ledning eller ett ledningsnät.

Möjlighet ges i den nya förhandsregleringen enligt ellagen (5 kap 17 §) att över flera tillsynsperioder periodisera delar av intäkter. Motivet till denna möjlighet är att nätföretaget kan erhålla (proposition 2008/09:141 s. 44) intäkter från bl.a. från anslutningar som varit betydande i förhållande till de intäkter från anslutningar som nätföretagen normalt har haft från det aktuella området.

14.2 Den kundspecifika anslutningsavgiften

En tydlig åtskillnad görs mellan bestämmelserna om hur nätföretagen ska utforma de kundspecifika nättarifferna och bestämmelserna om intäktsramen (propositionen s. 80). I den nya lagen innehåller 4 kap. bestämmelser om hur nätföretagen ska utforma kundernas nättariffer och i 5 kap. behandlas skälighetsbedömningen av nätföretagens samlade intäkter.

I 4 kap. 9 a § behandlas den kundspecifika anslutningsavgiften. Genom formuleringen *skäliga kostnader* kan det utläsas att avgiften inte alltid behöver motsvara

nätföretagets verkliga kostnader för en anslutning. Det ges ett par exempel i propositionen där den verkliga och skäliga kostnaden inte är densamma. Exemplen är att nätföretaget i samband med anslutningen har förstärkt nätet på ett sätt som inte direkt kommer kunden till godo, har använt dyrare material än nödvändigt eller inte har dragit en ledning på det för den anslutande kunden lämpligaste sättet (propositionen s. 99).

14.3 Analys av hur anslutningsavgifterna påverkar intäktsramen

Då nätföretaget ska lämna en prognos på de intäkter företaget har rätt att ta ut under den fyraåriga tillsynsperioden avses de totala intäkterna inklusive anslutningsavgifter. De totala intäkterna baserar sig på hur stora kostnader företaget kommer att ha i dels löpande kostnader och dels i kapitalkostnader (samt kvalitetsaspekten). Vid nyanslutning ökar intäktsramen till följd av att kapitalbasen blir större.

En ny abonnents betalning för anslutningen betraktas alltså som en intäkt för nätföretaget. Det betyder att företaget omedelbart får en intäkt som motsvarar hela den nya investeringen (anslutningen) och dessutom en höjd intäktsram för innevarande och framtida år så länge ledningen används på grund av en ökad kapitalbas. Intäktsramen höjs dock bara med ett belopp som motsvarar kapitalkostnaden av den nya investeringen (den årliga annuiteten av grundinvesteringen).

Eftersom engångsbetalningen (anslutningsavgiften) från den nye abonnenten under investeringsåret är mycket större än höjningen av företagets intäktsram tvingar nyanslutningen fram lägre debitering till övriga abonnenter i nätet om man förutsätter att intäktsramen ska hållas och att ingen periodisering av intäkten sker. Detta innebär något förenklat att den nya abonnenten subventionerar befintliga abonnenter detta första år.

Den nya, något högre kapitalbasen, kommer att påverka företagets intäktsram enligt gällande kapitalkostnadsberäkning för lång tid framåt (så länge som ledningen används). Detta innebär att den nya abonnenten (tillsammans med övriga abonnenter i nätet) genom årliga betalningar till nätföretaget, ”betalar av” anslutningen ytterligare en gång. I och med detta kan man tro att nätföretaget erhåller dubbel ersättning. Ersättningen till nätföretaget kommer dock att bli korrekt på grund av att anslutningsavgiften tvingar fram sänkta tariffer för befintliga kunder det första året (subventioneringen enligt ovanstående stycke).

15 Insamling av uppgifter

EI:s förslag: Regeringen bemyndigar nätmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om nätföretagens uppgiftsskyldighet till nätmyndigheten i samband med förslag till intäktsram, nätföretagens uppgiftsskyldighet i samband med fördelning av intäktsramen vid överlåtelse eller ändring av koncessionsgränser, om hur en ansökan om omprövning av intäktsramen ska utformas, om nätföretagens uppgiftsskyldighet vid omprövning av intäktsramen på initiativ av myndigheten, samt om nätkoncessionshavarens uppgiftsskyldighet under tillsynsperioden.

15.1 Legala förutsättningar

Av 5 kap. 2 § framgår att en nätkoncessionshavare ska lämna in ett förslag till intäktsram till nätmyndigheten tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget.

Vidare framgår av 5 kap. 28 § att en nätkoncessionshavare ska till nätmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för att meddela beslut enligt 11, 13, 16 och 27 §§.

För att beslut som rör intäktsramen ska kunna meddelas är det nödvändigt att samla in uppgifter från nätkoncessionshavarna. I 2 § och 28 § andra stycket finns föreskrifter om skyldighet för nätkoncessionshavare att lämna in uppgifter tillsammans med förslag om intäktsram respektive förslag om fördelning av en intäktsram vid överlåtelse av en nätkoncession. I flera fall kommer nätmyndigheten emellertid att meddela beslut utan att något förslag eller någon ansökan har lämnats in, t.ex. enligt 5 kap 13 §. Därför finns i paragrafen en bestämmelse om skyldighet för en nätkoncessionshavare att till nätmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för att i sådana fall meddela beslut om intäktsramen och i därmed sammanhängande frågor.

15.2 Regeringens bedömning

Regeringen anser inte (jfr s. 55 propositionen) att det är helt ändamålsenligt att myndigheten i varje enskilt fall måste göra en formenlig begäran om att få del av nödvändig information. Den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 5 kap. 2 och 28 §§ kan enligt regeringens bedömning (jfr s. 100 och 116 i propositionen) kompletteras genom verkställighetsföreskrifter, dvs. med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Sådana föreskrifter kan avse bl.a. vilka uppgifter som ska lämnas och vid vilken tidpunkt nätföretaget ska fullgöra uppgiftsskyldigheten.

15.3 Behovet av verkställighetsföreskrifter

I samband med att de nya bestämmelserna i ellagen om intäktsramar införs upphävs nuvarande 12 kap. 2 § tredje stycket som innehåller ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten, att meddela

föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för bedömning av nättariffers skälighet. Det innebär att också bemyndigandet i 15 § 12 punkten elförordningen (1994:1250) samtidigt ska upphöra att gälla.

EI delar regeringens bedömning att det inte krävs ett normgivningsbemyndigande i lagen för att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska kunna meddela kompletterande föreskrifter till nätföretagens uppgiftsskyldighet. De kompletterande föreskrifter som behövs är sådana att de kan meddelas i form av verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen.

Den kan i och för sig antas att de uppgifter som krävs för att meddela beslut om intäktsramen i viss uträckning är sådana att EI kan begära att få dem med stöd av 12 kap. 2 § första stycket ellagen. Det framstår däremot som ändamålsenligt att omfattande uppgiftsskyldigheter preciseras i den mån det finns förutsättningar att göra detta på förhand. Om så inte sker kan det resultera i att nätföretagen redovisar bristfälliga uppgifter, vilket i sin tur kommer att kräva ökad kommunikation under handläggningen av ärendet. En preciserad uppgiftsskyldighet bör därför minska det administrativa arbetet både för nätföretag och myndighet. För EI:s del blir det också enklare att t.ex. genomföra effektivitetsanalyser om inkomna uppgifter är strukturerade på likartad sätt. I sammanhanget kan också konstateras att det inför första reglerperioden torde finnas ca 200 stycken sk. redovisningsenheter, vilket innebär att myndigheten behöver ta emot ca 200 förslag på intäktsramar och fatta lika många beslut. För att uppnå rimliga handläggningstider behöver myndigheten utarbeta rutiner, mallar samt datoriserat handläggarstöd. Det kommer att underlättas om uppgiftsskyldigheten kan förväntas vara densamma från samtliga nätföretag. Slutligen kan det antas att uppgiftsskyldigheten om den läggs fast i föreskrifter, ökar transparensen i myndighetens arbete med att handlägga ärenden om intäktsramar och ökar förutsägbarheten för nätföretagen.

EI bedömer att sådana verkställighetsföreskrifter som vi nu talar om typiskt sett är sådana detaljbestämmelser som lämpar sig bäst att meddela på myndighetsnivå. EI anser det därför ändamålsenligt att regeringen bemyndigar nätmyndigheten att få meddela närmare verkställighetsföreskrifter om vilka uppgifter som ska samlas in, på vilket sätt och vid vilken tidpunkt nätföretaget ska fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt ovan beskrivna 5 kap. 2 och 28 §§ ellagen. Nätkoncessionshavaren kan ansöka om omprövning av en intäktsram enligt 5 kap. 10, 12 §§ ellagen. Även dessa ansökningar bör EI för en rationell hantering få meddela närmare verkställighetsföreskrifter kring. Slutligen föreslås också att EI ska få meddela föreskrifter om nätföretagens uppgiftsskyldighet under en tillsynsperiod för att EI ska kunna följa upp hur nätföretagen ligger till i förhållande till sin intäktsram. På så sätt underlättas också EI:s möjlighet att på eget initiativ ompröva en intäktsram.

15.4 Konsekvensanalys

Det nya regelverket med intäktsramar som beslutas på förhand förutsätter att nätmyndigheten kan ta del av ett stort antal uppgifter av nätföretagen. För att underlätta och förenkla både för nätföretagen och myndigheten är det lämpligt att uppgiftsskyldigheten preciseras. Uppgiftsskyldigheten i sig innebär en administrativ börda för företagen men denna fråga har redan varit föremål för konsekvensanalys i samband med ändringen i ellagen. En preciserad uppgiftsskyldighet i verkställighetsföreskrifter bedöms i sig inte innebära någon ökad administrativ börda, för nätföretag och myndighet under förutsättning att verkställighetsföreskrifterna begränsar sig till de uppgifter som är generellt relevanta för samtliga nätföretag.

16 Särskilt om stamnätet

EI:s förslag: Beslut om fastställande av intäktsram när det gäller intäkter från stamledning ska meddelas senast 8 månader innan tillsynsperioden börjar.

16.1 Legala förutsättningar

Enligt ellagen (1997:857) 5 kap. 18 § är nätmyndigheten beslutande myndighet förutom när det gäller intäkter från en stamledning där regeringen är beslutande myndighet. Nätmyndigheten ska lämna förslag till beslut som rör intäktsramen för en stamledning till regeringen för prövning. Regeringen ska förkasta eller godta förslaget.

Enligt 5 kap. 5 § får regeringen meddela föreskrifter om avvikelse från det som sägs i 3 § (beslutad intäktsram ska meddelas senast två månader innan tillsynsperiodens början) och 4 § (tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår) när det gäller intäkter från stamledning.

Det nyligen beslutade tredje energimarknadspaketet vars implementering utreds för närvarande (Dir 2009:21 Genomförandet av det tredje inre marknadspaketet för el och naturgas m.m.) kan komma att förändra ordningen att regeringen beslutar Svenska kraftnäts intäktsram.

16.2 Tillsynsperiodens längd

Enligt 5 kap. 5 § finns det utrymme för regeringen att för Svenska Kraftnät föreskriva om en annan tillsynsperiod än de fyra år som enligt huvudregel gäller enligt 5 kap 4 § för övriga nätföretag. Av 4 § följer att om en tillsynsperiod inte ska vara fyra kalenderår ska det finnas särskilda skäl för detta. Att stamnät drivs inom ramen för ett statligt affärsverk kan enligt proposition (2008/09:141) s 37-38 ha betydelse för vad som är en lämplig tillsynsperiod. I dag fastställs Svenska kraftnäts verksamhet årligen i samband med riksdagens beslut om budgetpropositionen och verksamheten kommer även med den nya regleringen fortfarande att regleras genom den årliga budgeten, bland annat när det gäller avkastningskrav, investeringsplaner och finansiella befogenheter. Det bör därför enligt regeringens bedömning, så länge stamnätet drivs inom ramen för ett statligt verk, finnas utrymme för en tillsynsperiod som sammanfaller med budgetåret.

EI har utrett om det enligt myndighetens bedömning finns sådana särskilda skäl att Svenska kraftnät bör hanteras i särskild ordning. Inledningsvis kan EI konstatera att Svenska kraftnäts kostnader och intäkter varierar mellan åren av orsaker som i vissa fall ligger utanför affärsverkets kontroll. Exempel på sådan typ av kostnad är inköp av förlustkraft som varierar kraftigt mellan våt- och torrår. Även när det gäller intäkter i verksamheten är Svenska kraftnät något särpräglade. Intäkterna är nämligen till viss del avhängiga av s.k. flaskhalsintäkter och även dessa varierar mycket från år till år och är i huvudsak utanför Svenska kraftnäts kontroll. En kortare tillsynsperiod skulle troligtvis minska Svenska kraftnäts möjlighet att vid behov hantera stora svängningar i kostnader och intäkter.

Generellt anser EI att den administrativa bördan för myndigheten och nätföretagen bör minska om beslut om intäktsram enbart sker var fjärde år. Även för Svenska kraftnät torde den administrativa bördan reduceras om en 4-årig tillsynsperiod tillämpas. Om en 1-årig tillsynsperiod väljs så innebär det att Svenska kraftnät årligen kommer att få lämna underlag till EI för beslut av Regeringen. Detta borde också innebör en minskad administrativ börda för regeringen.

Det som ändå skulle tala för att det skulle kunna finnas särskilda skäl att ha en kortare tillsynsperiod för Svenska kraftnät hänger ihop med att verksamheten drivs inom ramen för ett statligt affärsverk. EI kan dock inte avgöra i vilken mån detta utgör sådana särskilda skäl att det bör utgöra grund för en kortare tillsynsperiod. EI avstår därför från att lämna något förslag om kortare tillsynsperiod för Svenska kraftnät.

16.3 Tidpunkt för beslut om intäktsram

Enligt 5 kap. 5 § får regeringen meddela föreskrifter om avvikelse från det som sägs i 3 § (beslutad intäktsram ska meddelas senast två månader innan tillsynsperiodens början).

Vad gäller Svenska kraftnät är det enligt propositionen (37) väsentligt att intäktsramen är beslutad och känd inför det årliga budgetarbetet inom Regeringskansliet. Eftersom budgetarbetet formaliseras redan i april talar starka skäl för att beslutet om intäktsram bör meddelas redan under våren året före den aktuella tillsynsperioden. Detta innebär att Svenska kraftnäts förslag till intäktsram behöver komma in till EI i början av året.

16.4 Stamnätets kapitalbas

Enligt regeringsuppdraget ska förutsättningar för beräkning av Svenska kraftnäts kapitalbas särskilt belysas. Som nämnts tidigare i rapporten kan det vara svårt att ta fram en normprislista för stamnätet. Ett sätt att hantera detta är att justera historiska anskaffningsvärden med index. Om historiska anskaffningsvärden saknas får svenska kraftnät lämna förslag till beräkning av nuanskaffningsvärde till EI för godkännande. Nuanskaffningsvärderingen kan ske med utgångspunkt i exempelvis nyare investeringar eller investeringar i stamnät i andra länder med likartade objektiva förutsättningar.

16.5 Konsekvensanalys

EI bedömer att förslaget om annan tidpunkt för beslut om fastställande av intäktsram när det gäller intäkter från stamledning, inte ska påverka den administrativa bördan för varken EI, Svenska kraftnät eller regeringen.

17 Regleringen i praktiken

17.1 Beslut om intäktsram

Nätföretagen ska lämna förslag på intäktsram, dvs. en total intäkt för tillsynsperioden till EI. Den första tillsynsperioden är 2012-2015 och förslag till intäktsram behöver för denna period komma in under 2011. Beslut om intäktsram kommer att föregås av att EI analyserar inkommet förslag och fastställer en total intäkt för tillsynsperioden.

Intäktsramen byggs upp av de skäliga kostnader som nätföretaget har för att bedriva sin verksamhet. Dessa kostnader består av kapitalkostnader samt löpande kostnader. Vid beräkning av intäktsramen ska hänsyn tas till nätföretagets kvalitet vilket kan medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning av kapitalbasen.

17.2 Fastställande av kapitalkostnader

Kapitalkostnaderna ska beräknas för den fyraåriga tillsynsperioden och baserar sig på nätföretagens kapitalbas, de reglermässiga avskrivningstiderna och den kalkylränta som används under tillsynsperioden.

För att beräkna kapitalbasen kommer som huvudregel en normprislista att användas för att värdera de anläggningstillgångar som används i verksamheten.

17.2.1 Anläggningstillgångar

Kapitalbasen ska enligt propositionen beräknas med utgångspunkt i de tillgångar nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Regelverket anger att även reservmaterial ska ingå i kapitalbasen. Detta innebär att exempelvis ett reservkraftsaggregat anses vara en del av den anläggning som används.

Kapitalbasen beräknas utifrån befintliga anläggningar och planerade investeringar och utrangeringar under tillsynsperioden. Hänsyn ska tas till när planerade investeringar och utrangeringar sker under tillsynsperioden och värdet av nya anläggningar viktas efter när de tas i bruk (respektive tas ur bruk) under tillsynsperioden. Detta innebär att en planerad investering ingår i kapitalbasen från den tidpunkt den tas i bruk. På samma sätt innebär det att en planerad utrangering exkluderas ur kapitalbasen från den tidpunkt den tas ur bruk.

En investering behöver inte påverka värdet på kapitalbasen. I den mån det handlar om reinvesteringar ska dessa inte påverka kapitalbasen så länge anläggning ersätts med en likvärdig anläggning med samma nuanskaffningsvärde. Endast om det är frågan om en nyinvestering eller en investering som ersätter en befintlig anläggning som *väsentligt* skiljer sig från den anläggning som tidigare använts, ska en korrigering ske av kapitalbasen. Exempel på en sådan investering som väsentligt

skiljer sig från en tidigare kan vara om man ersätter luftledning med nedgrävd kabel. Om en nedgrävd kabel ersätts med en ny nedgrävd kabel av liknande typ bör i normalfallet inte kapitalbasen ha ändrats. Om nätföretagen använder sig av en anläggning med ett annat värde i normprislistan så förändras kapitalbasen.

Exempel:

> En befintlig luftledning har ett nuanskaffningsvärde som uppgår till 100. Om denna ersätts med en kabel som har ett nuanskaffningsvärde som uppgår till 120, blir förändringen av nuanskaffningsvärdet +20.

I samband med att nätföretaget ansöker om en intäktsram kommer nätföretaget att behöva redovisa planerade investeringar och utrangeringar. Om det under tillsynsperioden sker avvikelser från planerade investeringar eller utrangeringar kan det utgöra grund för omprövning av intäktsramen när tillsynsperioden är avslutad. Det är viktigt att nätföretaget tar höjd för att intäktsramen kan komma att ändras om investeringar och utrangeringar inte sker som planerat. I annat fall ökar risken för att nätföretaget drabbas av det räntetillägg (ellagen 5 kap 21 §) som kommer att åläggas företag med en intäkt som överstiger intäktsramen med mer än 5 %.

För att EI, i efterhand, ska kunna kontrollera att intäktsramen varit korrekt är det av största vikt att nätföretagen åläggs att rapportera om planerade investeringar inte blir av eller om ytterligare investeringar gjordes under tillsynsperioden. Även avvikelser mellan planerade utrangeringar och verkligt utfall under tillsynsperioden måste rapporteras.

Under förutsättning att EI erhåller ett bemyndigande från regeringen att meddela närmare föreskrifter om insamling av uppgifter kommer EI att i föreskrifter ange vilka uppgifter om kapitalbasen som ska redovisas.

17.2.2 Normprislista

EI kommer att tillhandhålla en normprislista för att nätföretagen ska kunna nuanskaffningsvärdera anläggningstillgångarna. Nätföretagen behöver normprislistan samt eventuellt uppgifter om förväntad prisutveckling för att kunna lämna förslag på intäktsram.

EI avser att normprislistan ska uppdateras med ett specifikt index inför varje nytt år i tillsynsperioden. Normprislistan kommer inför varje ny tillsynsperiod att uppdateras.

17.2.3 Kalkylränta

EI kommer att tillhandahålla en kalkylränta som tillsammans med kapitalbasen och de reglermässiga avskrivningstiderna kommer att bestämma den del av intäktsramen som härrör från kapitalkostnaderna.

EI avser att ta fram en ny kalkylränta inför varje nytt år i tillsynsperioden.

17.2.4 Avskrivningstider

För att nätföretagen ska kunna beräkna en kapitalkostnad behöver avskrivningstider för olika anläggningstillgångar bestämmas. EI avser att under 2010 presentera vilka avskrivningar som ska gälla i regleringen.

17.3 Fastställande av löpande kostnader

Nätföretagens löpande kostnader kan delas in i påverkbara och icke påverkbara kostnader. De påverkbara kostnaderna kommer att åläggas ett effektiviseringskrav medan nätföretagen kommer att kunna tillgodoräkna sig de icke påverkbara kostnaderna fullt ut.

17.3.1 Opåverkbara kostnader

De opåverkbara kostnaderna har identifierats som kostnader för överliggande nät, skatter och myndighetsavgifter. Dessa kostnader ska nätföretagen få full kostnadstäckning för. Nätföretagen får innan tillsynsperioden, i samband med förslag på intäktsram, presentera en prognos över de opåverkbara kostnaderna. Denna prognos kommer efter tillsynsperioden att korrigeras mot verkligt utfall.

17.3.2 Påverkbara kostnader

Samtliga löpande kostnader som inte definierats som opåverkbara ska betraktas som påverkbara och kommer att åsättas ett effektiviseringskrav. (undantaget nätförluster för första tillsynsperioden och eventuellt kostnad för rörelsekapital).

De påverkbara kostnaderna kommer att fastställas för hela tillsynsperioden. Enligt EI:s förslag är utgångspunkten nätföretagens historiska påverkbara kostnader.

Uppdatering av de löpande påverkbara kostnaderna föreslås hanteras på samma sätt som kalkylräntan och normprislistan, dvs. en årlig uppdatering inför varje nytt år i tillsynsperioden.

17.4 Gränsdragningsproblem mellan kapitalkostnader och löpande kostnader

Eftersom endast löpande påverkbara kostnader kommer att åläggas effektiviseringskrav är det viktigt att skapa en likformighet vad gäller vilka kostnader som ska betraktas som löpande respektive kapitalkostnader. Enligt EI:s förslag till förordningsbestämmelser ska anläggningar för överföring av el, anläggningar för mätning av överförd el, samt system som används för drift- eller övervakning av en anläggning och system som används för beräkning eller rapportering vid mätning av överförd el betraktas som kapitalkostnader oavsett om nätföretaget äger eller hyr anläggningstillgången. Exempel på sådana anläggningar är ledningar, mätare, transformatorer, driftövervakningssystem (t ex Scada), mätvärdessystem och nätplaneringssystem. Övriga kostnader beaktas i regleringen som löpande kostnader trots att vissa företag kanske äger dem och därmed hanterar dem som kapitalkostnader i bokföringen.

17.4.1 Företag som hyr specifika anläggningar för elnätsverksamhet

Om ett företag hyr någon/några av sina elnätsspecifika anläggningar ska hyreskostnaderna omvandlas till kapitalkostnader genom att de åsätts ett nuanskaffningsvärde med hjälp av normprislistan. Samtidigt ska den löpande kostnaden för hyra av anläggningen exkluderas från de löpande kostnaderna vid lämnade av förslag på intäktsram.

17.4.2 Företag som äger en anläggning som beaktas som en löpande kostnad

Om ett företag äger en tillgång som enligt regleringen ska betraktas som en löpande kostnad ska denna omvandlas till en löpande kostnad och elimineras från kapitalkostnadsdelen. Exempel på sådana kostnader kan vara ägda kontorslokaler (eller hela fastigheter) och bilar. För att skapa en löpande kostnad av en befintlig kapitalkostnad föreslår EI att företaget beaktar den årliga kapitalkostnaden för tillgången (som hänförs till elnätsverksamheten). Med den årliga kapitalkostnaden menas räntekostnaden och avskrivningen som den nyttjade tillgången har.

17.5 Kvalitetsregleringens påverkan på intäktsramen

Om nätföretaget har större kvalitetsproblem (i form av avbrott) än förutsättningarna vid fastställande av intäktsramen, ska detta återspeglas i en sänkt intäktsram för den aktuella tillsynsperioden. På samma sätt ska en förbättrad kvalitet leda till en ökad intäktsram för den aktuella tillsynsperioden. Nätföretagen måste därför själva anpassa intäktsram under pågående tillsynsperiod för att inte riskera att drabbas av överdebiteringstillägg. Utgångspunkten inför den första reglerperioden är inte samhällsekonomisk optimal kvalitet utan företagens historik vad gäller avbrott.

Förbättring och försämring av kvalitet måste mätas på något sätt och utgångspunkten är kundernas betalningsvilja för att undvika avbrott. Exakt hur avbrotten ska värderas kommer att utredas vidare under hösten/vintern 2009.

17.6 Inför tillsynsperioden

EI ska fatta beslut om intäktsram för tillsynsperioden i förväg. Beslutet ska meddelas senast 2 månader innan tillsynsperioden börjar. Detta innebär att en tillsynsperiod som omfattar januari år 2012 till december år 2015 måste meddelas senast sista oktober år 2011. Innan beslut om intäktsram fattas av EI behöver elnätsföretagens förslag på intäktsram komma in i tillräckligt god tid för att hinna granskas. EI:s uppfattning är att företagens förslag till intäktsram behöver komma in under mars 2011 för att kommunikation och beslut ska hinna fattas innan utgången av oktober. Om nätföretaget tidigt vet om att det kommer att krävas omfattande kommunikation med EI inför beslutet om intäktsram är det önskvärt att denna kommunikation inleds redan innan mars. En anledning till att det kan

krävas omfattande kommunikation är om nätföretaget av någon anledning behöver avvika från normprislistan vid värdering av kapitalbasen.

För att företagen ska kunna lämna förslag till intäktsram krävs att de fått vissa förutsättningarna från EI. De uppgifter som EI behöver meddela senast hösten 2010 inför första perioden är:

- Normprislista för kapitalbasen
- Uppgifter om vilken kalkylränta som ska användas
- Reglermässiga avskrivningstider
- Uppgifter om hur de påverkbara löpande kostnaderna ska fastställas inklusive effektiviseringskrav
- Kvalitetsregleringen och värdering av kvalitetsavdrag/tillägg

Inför kommande tillsynsperioder tillkommer följande uppgifter:

- Uppgifter från den preliminära avstämningen från föregående tillsynsperiod stäms av för att se om företaget över eller underdebiterat. Över respektive underdebiteringen påverkar därefter den kommande tillsynsperiodens intäktsram.

Anledningen till att EI måste göra en preliminär avstämning inför kommande tillsynsperiod är att beslutet för nästa tillsynsperiod måste fattas innan den pågående tillsynsperioden avslutats. Detta innebär att en preliminär avstämning sker under det sista året för tillsynsperioden och den slutliga avstämningen sker mot slutet av det första året i nästkommande tillsynsperiod.

På grund av att uppgifterna för det sista året inte hunnit komma in innan nästa beslut fattas måste det nya beslutet vara behäftat med en viss osäkerhet och får därmed ses som till viss del preliminärt. Beslutet får basera sig på tre avslutade år och prognoser för det fjärde året. När EI gör en avstämning år 5 får en kontroll göras om prognoserna för det fjärde året överensstämmer med verkligheten.

17.7 Uppdatering av värden under tillsynsperioden

Uppdateringar kommer att ske under tillsynsperioden och EI behöver meddela ett antal faktorer till nätföretagen för att de vid behov ska kunna uppdatera sin intäktsram. Dessa faktorer är:

- Uppdaterat index för normprislistan
- Uppdaterad kalkylränta
- Uppdaterat index för prisnivån för påverkbara löpande kostnader

17.8 Insamling av uppgifter

EI kommer att behöva följa utvecklingen i nätföretagen under och efter tillsynsperioden. Under förutsättning att EI kommer att få meddela föreskrifter om insamling av uppgifter avser EI utarbeta sådana med början hösten 2009

17.9 Omprövning under tillsynsperioden

Den intäktsram som fastställs av EI innan tillsynsperiodens början kommer inte att omprövas under tillsynsperioden annat än i särskilda fall. Enligt 5 kap. 10 § kan nätkoncessionshavaren begära omprövning av beslutad intäktsram under pågående tillsynsperiod, om det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen eller om det annars finns särskilda skäl.

17.10 Avstämning efter tillsynsperioden

Följande faktorer behöver stämmas av efter perioden:

- Att planerade investeringar och utrangeringar skett enligt nätföretagets plan.
- Avstämning av prognostiserad prisutveckling på normprislistan vid beslut av intäktsram i förhållande till den årliga indexeringen för prisutvecklingen under tillsynsperioden.
- Avstämning av prognostiserad kalkylränta vid beslut av intäktsram i förhållande till de årliga uppdateringarna.
- Avstämning av prognostiserad prisutveckling för löpande påverkbara kostnader vid beslut av intäktsram i förhållande till den årliga indexering för prisutvecklingen under tillsynsperioden.
- Avstämning av prognostiserade opåverkbara löpande kostnader och verkliga kostnader.
- Avstämning för att identifiera avvikelser mellan prognostiserade avbrottsuppgifter och verkliga.

I 5 kap. 20 § ellagen framgår att om en nätkoncessionshavares samlade intäkter genom nättariffer under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande perioden. En intäktsram för en tillsynsperioden kommer dock inte att kunna stämmas av innan intäktsramen för påföljande tillsynsperiod ska beslutas. Eventuella under/överdebiteringar kommer således kunna ske fullt ut först från år två i den efterföljande tillsynsperioden. Detta kan i sin tur leda till omprövning av beslutad intäktsram.

17.11 Redovisningsenheter

I 5 kap 22-24 §§ bestäms hur intäkter från olika nät hanteras. Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från ett ledningsnät inom ett område ska intäktsramen fastställas för varje område för sig om inte nät-myndigheten medgivit att flera nätkoncessioner för område får redovisas samlat. Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från en regionledning ska intäktsramen fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet. Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från en stamledning ska intäktsramen fastställas samlat för nätkoncessionshavarens samtliga ledningar i landet med undantag för utlandsförbindelser.

Det kan noteras att införandet av en ordning med intäktsramar som fastställs på förhand inte medför någon förändring av vad som utgör en redovisningsenhet.

Bilaga 1 Regeringsuppdrag

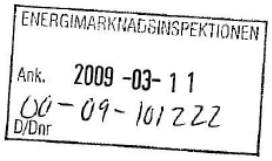
REGERINGEN

Regeringsbeslut **I 3**

2009-02-26 N2009/1942/E (delvis)

Näringsdepartementet

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 04 Eskilstuna



Uppdrag till Energimarknadsinspektionen med anledning av införande av en förhandsprövning av nättariffer

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Energimarknadsinspektionen att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny tariffreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Konkurrensverket. Energimarknadsinspektionen ska också inhämta synpunkter från övriga berörda myndigheter och organisationer. Uppdragets genomförande ska fortlöpande stämmas av med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Uppdraget ska redovisas till (Regeringskansliet) Näringsdepartementet senast den 1 oktober 2009.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 15 januari 2009 lagrådsremissen Förhandsprövning av nättariffer (N2009/226/RS). I lagrådsremissen ges förslag till en ny reglering av nättariffer som innebär att tarifferna ska fastställas på förhand genom beslut om en intäktsram. I syfte att bl.a. förenkla den nya prövningen föreslås också att regeringen eller, i vissa fall, nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) ska få meddela ytterligare föreskrifter. Sådana föreskrifter som avses är i huvudsak kompletterande bestämmelser om beräkning av kapitalbas och föreskrifter om insamling av uppgifter.

När det gäller föreskrifter om beräkningen av den kapitalbas som ska läggas till grund för intäktsramen, föreslår regeringen att grundläggande bestämmelser ska framgå av ellagen (lagrådremissen s. 64). Regeringen

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Mäster Samuelsgatan 70
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-411 36 16
E-post: registrator@enterprise.ministry.se

har emellertid avstått från att föreslå detaljerade bestämmelser och förklarat att det är nödvändigt att ytterligare utreda frågan om hur kapitalbasen ska beräknas innan föreskrifter meddelas i ämnet. Sådana föreskrifter ska enligt lagförslaget meddelas av regeringen.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen gör bedömningen att ytterligare bestämmelser behöver meddelas i förordning och myndighetsföreskrifter för att en fungerande förhandsprövning av nättariffer ska komma till stånd. En förutsättning är givetvis att de lagförslag som finns i lagrådsremissen om förhandsprövning av nättariffer blir lag. Det finns dock anledning att redan nu inleda arbetet med att ta fram förslag till de kompletterande bestämmelser som ska meddelas i förordning.

Regeringen anser att det är lämpligt att Energimarknadsinspektionen utreder och lämnar förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att nätföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny nätreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand. Energimarknadsinspektionen är också den myndighet som föreslås få att fatta besluten om intäktsramar. Energimarknadsinspektionen ska samråda med Konkurrensverket och inhämta synpunkter från berörda intressenter inom ramen för uppdraget.

Regeringen bedömer att särskilt de bestämmelser som rör beräkning av kapitalbas kommer att kräva en omfattande utredning av Energimarknadsinspektionen. Som framgår av lagrådsremissen (s. 69) kan en kapitalbas värderas efter olika principer, bl.a. en förmögenhets- eller kapacitetsbevarande princip.

I uppdraget ingår därför att jämföra olika principiella sätt att beräkna ett nätföretags kapitalbas samt redovisa för- och nackdelar med olika kapitalbasmodeller. Förutsättningarna för beräkning avseende Affärsverket svenska kraftnäts kapitalbas ska särskilt belysas. Arbetsbördan för nätmyndigheten att fastställa en intäktsram utifrån de olika kapitalbasmodellerna ska tillmätas betydelse i denna analys. Vidare bör förväntade konsekvenser för elkunderna, liksom nätföretagen belysas.

Mot bakgrund av att någon proposition ännu inte beslutats, ingår det i uppdraget också att följa arbetet med regeringens proposition och anpassa förslaget till riksdagens slutliga beslut.

Tider m.m.

Regeringen bedömer att uppdraget kommer att kräva relativt omfattande analyser av Energimarknadsinspektionen och tid för inhämtande av synpunkter från relevanta intressenter. Regeringen anser sammanfattningsvis att det är lämpligt att uppdraget redovisas senast den 1

oktober 2009. Uppdraget ska genomföras inom ramen för myndigheternas befintliga resurser.

Till författningsförslagen ska fullständig konsekvensutredning bifogas.

På regeringens vägnar

Maud Olofsson

Pernilla Winnhed

Bilaga 2 Ordlista

Anläggningstillgång: en anläggning för överföring av el eller mätning av överförd el, eller ett system som används för drift- eller övervakning av en sådan anläggning, eller ett system för beräkning eller inrapportering vid mätning av överförd el.

Avkastning: kostnad för kapitalbindning

CAPM – Capital Asset Pricing Method, metod för bestämning av aktieägarnas krav på avkastning

EBR: ett system för rationell planering, byggnation och underhåll av eldistributionsanläggningar 0,4-145 kV, framtaget av branschen. EBR står för Elbyggnadsrationalisering och omfattar standardiserade konstruktioner med satslagd materiel, bygg-, drift- och underhållstekniska anvisningar, elsäkerhetsanvisningar, ESA samt produktionsteknik och kostnadskatalog för ledningar och stationer (www.ebr.nu).

Förhandsreglering: reglering där ramen för företagens tillåtna intäkter totalt sett för en period fastställs i förväg.

Intäktsram: maximalt belopp till vilket ett nätföretag får ta ut intäkter via tariffer och anslutningsavgifter från kunder under en reglerperiod. Intäktsramen sätts av EI för varje företag och ska täcka skäliga kostnader för företagen att bedriva sin elnätsverksamhet.

Kalkylränta: den ränta som används för att bestämma avkastningskravet, det vill säga kostnaden för kapitalbindningen i verksamheten.

Kapitalbas: de anläggningstillgångar som utgör nätföretagens grund för beräkning av kapitalkostnadernas del av intäktsram.

Leveranskvalitet: innefattar begreppen leveranssäkerhet och spänningskvalitet. Se bild i kapitel 13 Kvalitet i elnätsverksamhet.

Löpande kostnader för elnätsföretag i regleringen: drift, underhåll, administration, kostnader för överliggande nät etc. En exakt definition om vad som i regleringen ska definieras som löpande kostnader kommer att tas fram inför reglerperioden i samband med framtagande av effektiviseringsmodell.

Normkostnad: ett av EI framtaget pris på de vanligast förekommande komponenterna i elnätsanläggningar, att användas för att beräkna kapitalbasen i regleringen.

Nuanskaffningsvärde: kostnad för att vid värderingstidpunkten införskaffa-/uppföra en viss anläggning.

Nätförluster: energiförlusterna vid överföring av el som ska anskaffas av nätföretaget.

Nätkoncessionshavare: företag som innehar tillstånd (och därmed vissa skyldigheter) att leverera el till kunder inom ett visst område (områdeskoncession) eller längs en viss linje (linjekoncession).

Nätmyndigheten: Energimarknadsinspektionen (EI)

Nätnyttomodellen: tillsynsmodell använd mellan 2003-09, tarifferna granskades i efterhand och utgick från ett för varje nätföretag beräknat fiktivt nät.

Nättariffer: Med nättariff avses i ellagstiftningen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. Även nätföretagens samlade intäktsram.

Objektiva förutsättningar: se proposition 2001/02:56 Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn. På s. 20 anges att sådana förutsättningar bl.a. är sådana faktorer som nätföretaget inte kan påverka, såsom antalet kunder och fördelning av olika kunder på kundkategorier, kundernas geografiska läge, överförd energi och effekt med beaktande av fördelningen över dygnet och året, klimat och geografiskt läge för nätverksamheten samt kostnaden för överliggande nät.

OPEX – OPerational EXpenditures, se löpande kostnader.

Opåverkbara löpande kostnader: Kostnader som nätföretaget inte kan påverka, exempelvis kostnader för överliggande nät, skatter och myndighetsavgifter.

Påverkbara löpande kostnader: Kostnader som nätföretaget kan påverka

Reglermässig avskrivningstid: den avskrivningstid som är beslutad att gälla i regleringen och utgår från den ekonomiska livslängden.

Servicekvalitet: det bemötande som kunderna upplever i kontakt med nätföretaget, tex tillgänglighet i kundtjänst

Tillsynsperiod: den period som regleringen avser, dvs. som huvudregel 4 år.

WACC – Weighted Average Cost of Capital: sammanvägning av avkastningskravet på eget kapital och kostnaden för lånat kapital.

Bilaga 3 Regleringen i andra nordiska länder

I Finland, Norge och Danmark tillämpas en förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Regleringen varierar dock mellan de olika länderna. I Norge och Danmark fastställer tillsynsmyndigheten en intäktsram. Denna anges i Norge som ett sammanlagt fastställt belopp som inte får överstigas och i Danmark som en fastställd maximal intäkt per levererad kWh. I Finland fastställs i stället metoderna för hur prissättningen ska beräknas. Nedan följer en sammanfattande redogörelse av regleringen av nätföretagens intäkter i Finland, Norge och Danmark.

Finland

Finland hade tidigare, i likhet med Sverige, en tillsyn av nättariffer i efterhand. Genom en lagändring 2005 infördes emellertid en ny ordning där kontrollen av nättariffer och anslutningsavgifter delvis görs på förhand. Av de nya bestämmelserna framgår att Energimarknadsverket ska fastställa villkoren för de viktigaste tjänsterna och metoderna för prissättning av tjänsterna innan de införs. Detta ska göras individuellt för samtliga nätföretag.

Beslutet om fastställande av metoder för prissättning meddelas för en tillsynsperiod om fyra år, under vilken tid prissättningen som helhet ska vara skälig. Detta innebär att ett nätföretag under ett enstaka år kan ta ut en högre intäkter än vad som är skäligt utan att Energimarknadsverket ingriper.

Ett fastställelsebeslut som ges före tillsynsperiodens början om de metoder som en nätinnehavare ska tillämpa i sin prissättning innehåller följande detaljer:

- Principer för hur bundet kapital i nätverksamheten ska beräknas,
- tillåten skälig avkastningsprocent på det bundna kapitalet,
- justeringsprinciper för nätverksamhetens resultat- och balansräkning, samt
- effektiviseringsmål för nätverksamheten och principerna för hur effektiviseringsmålet ska tillämpas i prissättningen.

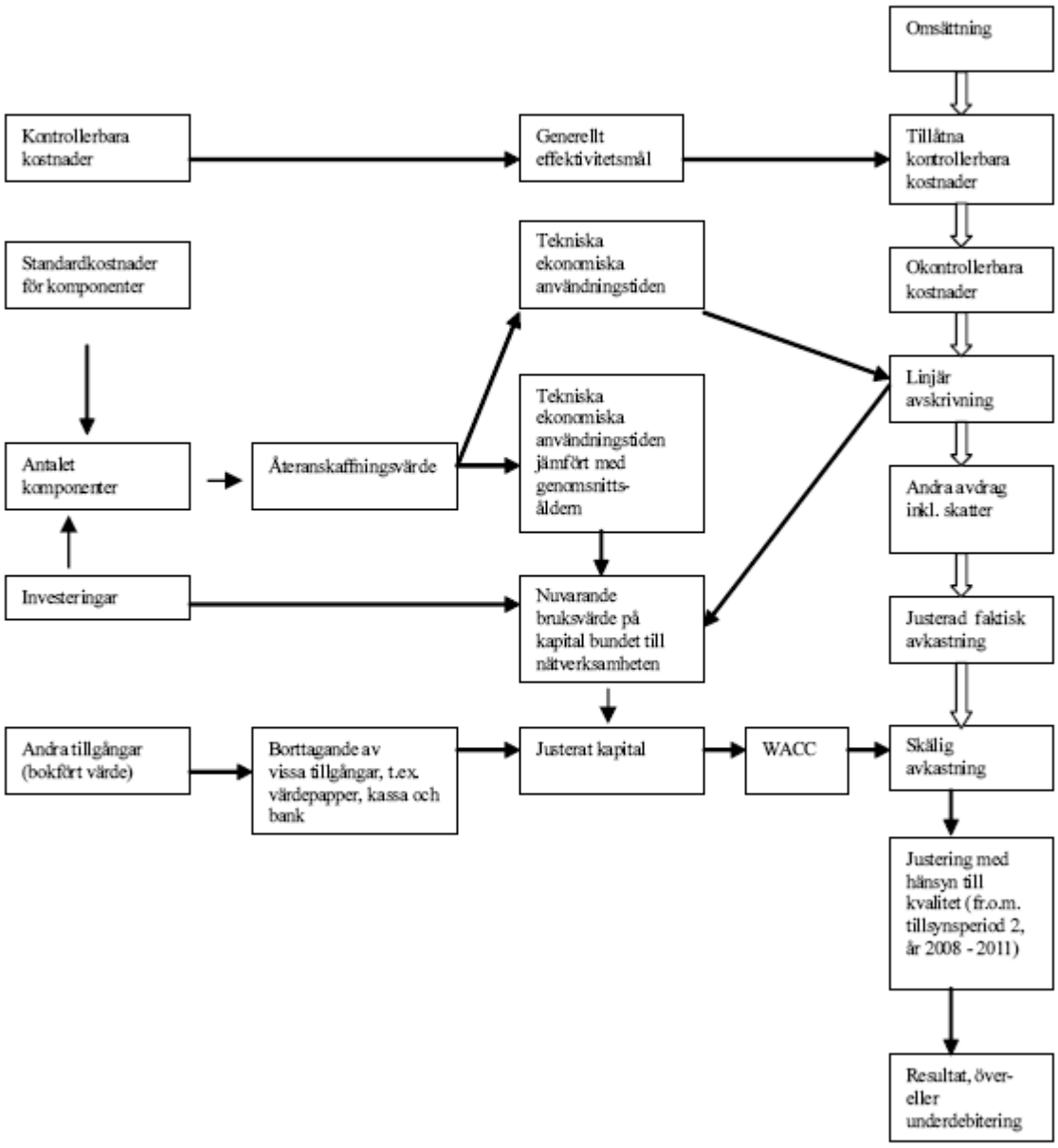
Under tillsynsperioden meddelar Energimarknadsverket enligt huvudregeln inga beslut om nätföretagets prissättning utan myndigheten kalkylerar den faktiska avkastningen på nätverksamheten utifrån de uppgifter företagen lämnar in samt underrättar årligen nätföretagen om storleken på avkastningen. Ett beslut om fastställande kan dock i vissa fall ändras genom att verket meddelar ett nytt beslut.

Efter det att tillsynsperioden gått ut meddelar Energimarknadsverket resultatet under tillsynsperioden för varje nätföretag samt fastställer med hur stort belopp

den under perioden ackumulerade avkastningen eventuellt över- eller understiger den skäliga avkastningen. Om avkastningen överstiger den skäliga avkastningen förelägger verket företaget att betala tillbaka överdebiteringen till sina kunder genom att sänka priserna på överföringstjänsterna under den nya tillsynsperioden. Om överskottet under tillsynsperioden har överstigt en skälig avkastning med minst fem procent ska nätföretaget dessutom betala ränta på det belopp som återbetalas. Nätföretaget kan om de underdebiterat ta ut högre avgifter för överföringstjänsterna under följande tillsynsperiod.

Energimarknadsverkets skälighetsbedömning

I detta avsnitt redovisas hur Energimarknadsverkets skälighetsbedömning i praktiken går till. Bilden nedan ger en sammanfattande översikt över förfarandet.



Kapital bundet i nätverksamheten

För att kunna bedöma vad som är en skälig prissättning gör Energimarknadsverket inledningsvis en beräkning av företagens bundna kapital i nätverksamheten. Värdet på detta kapital bestäms separat för varje nätföretag.

Elnätet utgör den största enskilda delen av ett nätföretags anläggningstillgångar. Vid beräkning av företagets kapital bundet till nätverksamheten använder Energimarknadsverket inte det bokförda värdet på elnätet eftersom detta värde på grund av dess tidigare skattebindning inte nödvändigtvis avspeglar det faktiska kapitalet. Värdet på elnätet justeras i skälighetskalkylerna så att man i stället för det bokförda värdet använder elnätets s.k. nuvarande bruksvärde.

Det första året i tillsynsperiod 1, dvs. 2005, beräknade Energimarknadsverket det nuvarande bruksvärdet genom att utgå från elnätens s.k. återanskaffningsvärde, vilket är lika med den kostnad det skulle krävas för att bygga ett motsvarande nytt nät med nuvarande kostnadsnivå. Det nuvarande bruksvärdet för nätet 2005 beräknades som åldersjusterat återanskaffningsvärde. Under de resterande åren i tillsynsperioden, dvs. 2006 och 2007, beräknades det nuvarande bruksvärdet på elnätet utifrån elnätens bruksvärde föregående år, justerat med ett vägt årligt kostnadsindex, kalkylmässiga avskrivningar samt de investeringar som gjorts i elnätet under föregående år. Utgångspunkten för beräkningen av elnätets nuvarande bruksvärde under den andra tillsynsperioden kommer att vara 2008 års penningvärde. Därefter kommer under perioden göras en årlig indexering.

Energimarknadsverket gör ingen prövning av om gjorda investeringar kan anses vara nödvändiga, dvs. om ett företag har överinvesterat eller inte. Ett för högt kapitalvärde på grund av stora nyinvesteringar skulle kunna tyda på dålig effektivitet i ett företag. Kapitalkostnad ingår dock inte för närvarande som en parameter i den finska effektivitetsmodellen, men det förs diskussioner om att på sikt komplettera modellen med sådana uppgifter.

Inför den första tillsynsperioden meddelade nätföretagen Energimarknadsverket vilka komponenter de förfogade över i elnätet (ett krav var dock att de faktiskt användes) samt användningstid och genomsnittsåldern på dem. Verket beräknade därefter med hjälp av standardkostnader återanskaffningsvärdet och det aktuella bruksvärdet på elnätet. Ett enskilt företag kunde begära att verket i stället för standardkostnader använde företagsspecifika kostnader på grund av regionala faktorer

Beräkning av skälig avkastning

Energimarknadsverket har tillämpat WACC-modellen vid bedömningen av skälig avkastning inom elnätsverksamheten sedan 1999 och högsta förvaltningsdomstolen har med sina beslut bekräftat att bedömningsmetoden överensstämmer med den finska elmarknadslagen. Efter att ha använt WACC-modellen på det framräknade kapitalet jämförs detta belopp med den faktiska avkastning företaget haft efter vissa justeringar gjorda av Energimarknadsverket, se nedan.

Justering av resultaträkning och beräkning av faktisk avkastning

En av målsättningarna vid arbetet med ändringarna i den finska elmarknadslagen var att effektivisera branschens verksamhet. Av Energimarknadsverkets riktlinjer framgår att ett nätföretags kostnader inte med automatik bör godkännas utan de faktiska kostnaderna bör jämföras med kostnadsnivån för en effektiv verksamhet. Verket ingriper om höga kostnader beror på ineffektivitet i ett företag.

För att kunna undersöka företagens effektivitet har Energimarknadsverket utarbetat en DEA-modell (Data Envelopment Analysis) och en SFA-modell (Stochastic Frontier Analysis).

Vid beräkning av effektiviseringsmål utgår Energimarknadsverket från s.k. kontrollerbara kostnader, dvs. kostnader som nätföretaget på ett eller annat sätt kan påverka. Som exempel på icke kontrollerbara kostnader kan nämnas avgifter till överliggande nät.

Enligt effektivitetsjämförelsen sätts ett företagsspecifikt effektiviseringskrav som beaktar den effektiviseringspotential som nätinnehavaren själv har. Den effektivisering och avkastningsökning som sker i hela branschen beaktas med ett generellt effektiviseringskrav. Det generella effektiviseringskravet i Finland för perioden 2008-2011 är 2,06 % och det baseras på flera års DEA-mätningar.

Årliga beräkningar av Energimarknadsverket

Under tillsynsperioden beräknar Energimarknadsverket årligen den faktiska och den skäliga avkastningen inom nätverksamheten utifrån bl.a. föregående års bokslutsuppgifter och uppgifter om eventuella nyinvesteringar m.m. Syftet med denna beräkning är att informera företagen om hur de ligger till i jämförelse med fastställelsebesluten och för att undvika att missförstånd har skett mellan myndigheten och företagen.

Beräkningarna och meddelandena till nätföretagen är inga förvaltningsbeslut. De kan således inte överklagas av berörda nätföretag och de innehåller inga förpliktelser mot företagen. Beräkningarna är en del av beredningen av det tillsynsbeslut som meddelas efter tillsynsperiodens utgång.

Beslut som meddelas efter det att tillsynsperioden avslutats

Efter det att den första tillsynsperioden avslutats ska Energimarknadsverket ge varje nätföretag ett separat tillsynsbeslut där man fastställer den under tillsynsperioden ackumulerade avkastningen samt med hur stort belopp avkastningen överstigit eller understigit den avkastning som verket anser vara skälig. Den avkastningsnivå som anses skälig bestäms enligt de principer och metoder som fastställdes i beslutet innan tillsynsperioden började.

Kvalitetsreglering

Under den första tillsynsperioden gjordes inga justeringar av nätföretagens intäkter på grund av bristande kvalitet. En kvalitetsreglering har dock införts på lokal- och regionnät för den andra tillsynsperioden (2008–2011). Kvalitetsregleringen kommer inledningsvis endast att ta hänsyn till elavbrott. Dessa rapporteras in av företagen till Energimarknadsverket. Hänsyn tas till bl.a. om avbrotten var planerade eller inte. Någon skillnad i värde beroende på typ av kund eller när på dygnet avbrottet sker görs inte.

Inför den andra perioden har Energimarknadsverket individuellt för varje nätföretag beräknat de genomsnittliga avbrotten under de senaste fyra åren (2004-2008). Denna beräkning kommer därefter årligen under perioden att jämföras med det verkliga utfallet. Någon hänsyn kommer inte att tas till svåra väderförhållanden som t.ex. stormar. Jämförelsen kommer att mynna ut i att nätföretaget kan ta ut högre eller lägre avgifter beroende på om kvaliteten varit bättre eller sämre än genomsnittet. Justeringen kommer att påverka nätföretagets vinst. Ett tak och ett golv har lagts in som innebär att den årliga avkastningen maximalt kan höjas eller sänkas med tio procent.

Norge

Norges Vattendrags- och Energidirektorat(NVE) fastställer årligen en intäktsram för varje elnätsföretag. NVE informerar företagen i början av december varje år om hur de avser att beräkna de olika företagens intäktsramar. Företagen har därefter drygt en månad på sig att yttra sig över NVE:s förslag. I slutet av januari fastställer NVE genom ett beslut företagens intäktsramar.

Intäkterna ska täcka drifts- och avskrivningskostnaderna samt ge en rimlig avkastning på investerat kapital. Avkastningen får inte vara orimligt hög. Som utgångspunkt gäller att ramarna ska hållas men de kan komma att förändras i takt med inflation och eventuella effektiviseringskrav. För att säkerställa att leveranskvalitet upprätthålls fastställer NVE även en nedre gräns för avkastningen. Huvudprinciperna för beräkningen av intäktsramarna ska revideras åtminstone vart femte år.

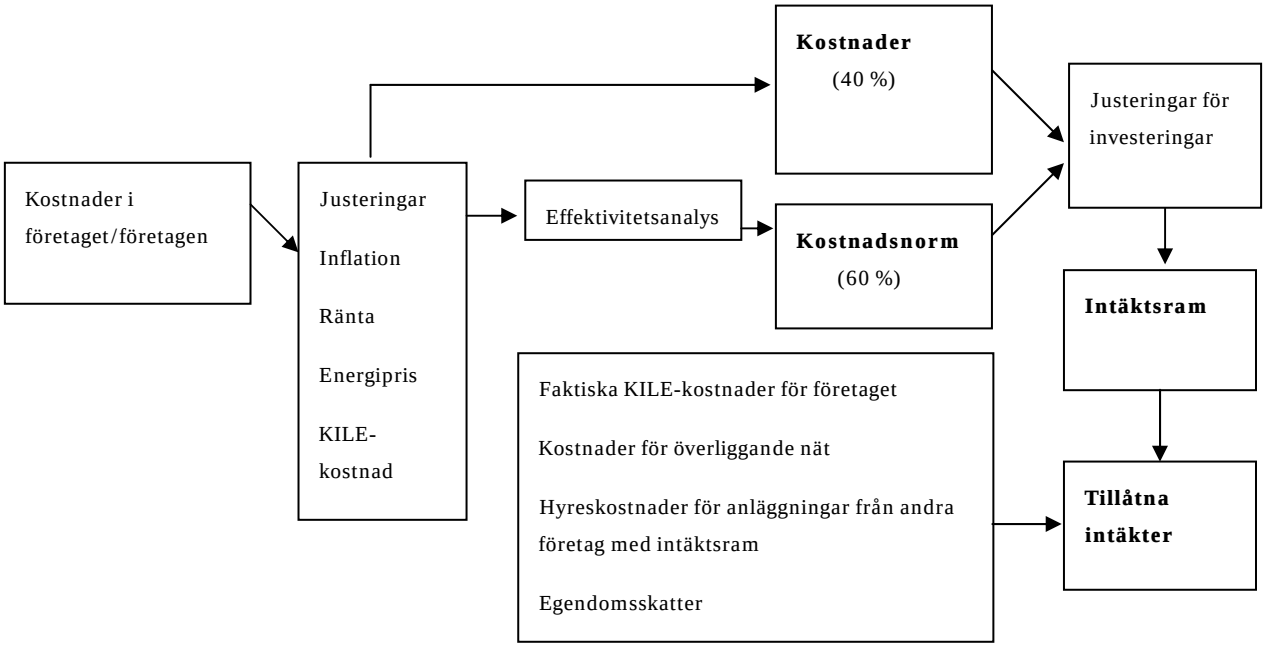
Nätföretagen bestämmer i huvudsak själva hur de vill utforma sina tariffer. I NVE:s föreskrifter finns dock vissa begränsningar, t.ex. att tarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande samt att tarifferna i största möjliga mån ska ge incitament till ett effektivt nyttjande av näten. Det senare har lett till att nätföretagen har utformat sina tariffer så att tariffernas fasta del inte är så hög i förhållande till den rörliga delen. Nätföretagen är skyldiga att i rimlig tid innan tarifferna ändras informera sina kunder och andra nätföretag om de nya avgifterna.

Den senaste regleringen (från 2007) har fått ett ökat inslag av normerade kostnader. Normering innebär i detta sammanhang att intäkterna inte kopplas till det enskilda företagets kostnader utan i stället till ett genomsnitt av branschens kostnader. Tanken är att detta ska leda till att företagen effektiviserar sin verksamhet.

Fastställande av intäktsramar

Förfarandet vid fastställande av intäktsramar för lokal- och regionnätsföretag sker i princip på samma sätt även om parametrarna i effektivitetsanalysen är olika beroende på det är ett lokal- eller regionnätsföretag. Även vid fastställande av intäktsram för stamnätsföretag utgår NVE i huvudsak från den skiss som visas nedan. Jämförelsemetoderna skiljer sig dock från den som sker vid lokal- och

regionnätsföretagen och någon justering på grund av den så kallade KILE-regleringen sker inte heller för stamnätsföretag.



Intäktsramarna baseras dels på historiska kostnader för det specifika företaget (till 40 procent), dels på den av NVE beräknade kostnadsnormen (till 60 procent).

Kostnadsunderlaget bestäms mot bakgrund av företagets kostnader från senaste tillgängliga räkenskapsrapporter, dvs. två år tillbaka i tiden. Utgångspunkten är företagets kostnader för

- drift och underhåll,
- kapital och
- nätförluster.

Därtill läggs en kostnad på grund av icke-levererad energi.

Drifts- och underhållskostnader

I denna post ingår t.ex. kostnader för personal, mätning samt andra kostnader för att driva nätverksamheten. I posten ingår även den ersättning nätföretaget erlagt till sina kunder på grund av längre elavbrott. Sådan skyldighet föreligger vid avbrott längre än 12 timmar. Beloppet justeras med hjälp av konsumentprisindex för att motsvara kostnaderna för aktuellt år.

Kapitalkostnader

I denna post ingår avskrivningar - normalt linjära avskrivningar på 25-40 år beroende på typ av anläggning – och avkastning på bokfört kapital. Det bokförda värdet är beräknat per den 31 december två år tillbaka med ett tillägg om en procent på värdet. För att få fram en godtagbar avkastning multipliceras det s.k. avkastningsunderlaget med en referensränta. Räntan utgår från den femåriga statsobligationsräntan med vissa tillägg.

Kostnader för nätförluster

Kostnaderna baseras på faktiska uppgifter om nätförluster (MWh) som företagen rapporterat in. Själva nätförlusterna baseras på uppgifter två år tillbaka i tiden medan referenspriset på energin baseras på det kommande årets priser (det månatliga områdespriset hos Nord Pool AS med ett påslag om 11 kr/MWh). Detta innebär att det blir nödvändigt att justera intäktsramen vid årets slut då man inte i förväg, dvs. i januari, kan känna till det kommande årets elpriser.

Kundernas kostnader vid avbrott - KILE

Företagets kostnadsunderlag justeras också på grund av den s.k. KILE-regleringen. Denna reglering kan närmast liknas vid ett ekonomiskt straff när det uppstår ett avbrott i eldistributionen (längre än 3 minuter). Antalet kWh som inte levererats i samband med avbrottet multipliceras med en s.k. KILE-faktor som är beroende på vilken av sex olika kundgrupper det är som har drabbats samt om kunderna meddelats om avbrottet i förväg eller inte. Det är alltså inte fråga om en kompensationsreglering till kunderna (se dock nedan om det frivilliga undantaget för större kunder). Vid årets slut justeras den fastställda intäktsramen med det KILE-belopp företaget haft under året. Detta belopp kommer sedan att två år senare ingå i posten ”kostnader i företaget”. Eftersom intäktsramen endast utgår från fyrtio procent av det enskilda företagets kostnader så innebär detta att ett företag som har ett lägre KILE-belopp än genomsnittsföretaget kommer att ”belönas” genom att kunna öka sina intäkter. KILE-faktorerna justeras årligen med konsumentprisindex.

Nätföretagen kan sluta individuella avtal med större kunder om direkt ersättning vid elavbrott. Om företaget ersätter dessa kunder för de kostnader de haft i samband med ett elavbrott faller dessa kunder/avbrott ifrån den normala KILE - regleringen. Dessa nätföretag drabbas ju direkt av sänkta intäkter på grund av utbetald ersättning till kunderna.

Kostnadsnormen

Vid beräkningen av kostnadsnormen utgår man i princip från samma kostnads-poster som vid beräkningen av kostnadsunderlaget men uppgifterna är samman-ställda från samtliga nätföretag. NVE gör en effektivitetsanalys där de olika företagens yttre objektiva omständigheter inverkar på den slutliga normen för det enskilda företaget som t.ex. geografiska skillnader och skillnader i klimat samt antalet kunder och levererad energi. NVE har sammanställt flera hundra olika parametrar som används vid effektivitetsanalysen.

Tillägg för investeringar

Efter att kostnadsunderlag och en kostnadsnorm beräknats görs en justering med hänsyn till de investeringar företaget har gjort de senaste två åren. Justeringen görs på så sätt att kostnaden för investeringarna multipliceras med en procentsats som baseras på referensräntan.

Justeringar efter årets slut

Efter årets slut kontrolleras om företagets intäkter har över- eller understigit den fastställda intäktsramen. Därefter tas hänsyn till den faktiska KILE-kostnaden under året. Dessutom justeras resultatet med kostnader för överliggande nät, egendomsskatt och eventuella justeringar på grund av tidigare års överskott eller underskott.

Målsättningen när det gäller storleken av nättarifferna är att dessa inte ska variera alltför mycket upp och ned under en kortare period. Detta innebär att NVE kan tolerera att en eventuell under eller överdebitering justeras över flera år för att på så sätt få till stånd en jämnare avgiftsnivå. NVE kan dock kräva att ett företag inkommer med en handlingsplan om hur och under vilken tidsperiod en återbetalning ska ske och i förlängningen kan myndigheten även förelägga ett företag att sänka sina avgifter.

Danmark

Den danska tillsynen av elnäten administreras av Energitilsynet, som har ett kansli knutet till Konkurrencestyrelsen, men även till Energistyrelen. Den senare myndigheten har hand om de tekniska frågorna medan Energitillsynet har ansvar för de ekonomiska frågorna.

Avgifterna för att utnyttja nätföretagens tjänster ska fastställas med hänsyn till verksamhetens nödvändiga omkostnader för inköp av el, löner, administration, drift och underhåll, avskrivningar samt avkastning på kapitalet. Med nödvändiga omkostnader menas kostnader som utifrån driftsekonomiska överväganden behövs för att upprätthålla en effektiv drift.

De avgifter nätföretagen tar ut från sina kunder ska ske efter rimliga, objektiva och icke diskriminerande kriterier i förhållande till vilka omkostnader den enskilda kundkategorin ger upphov till.

Den danska regleringen är sedan januari 2005 en intäktstakreglering. Utgångsläget för den nya regleringen var att låsa fast tarifferna vid nivån den 1 januari 2004. Från denna nivå var det möjligt att höja tarifferna i takt med inflationen. Intäktsregleringen kompletterades med en effektiviseringskomponent från och med år 2008 och med en kvalitetskomponent från och med år 2009.

Vid fastställandet av intäktstaket har Energitillsynet utgått från nätföretagens intäkter per den 1 januari 2004. Därefter har taket höjts i takt med prisutvecklingen. Intäktstaket kan även höjas när nätföretagen gör vissa nyinvesteringar. Energitilsynet skiljer mellan ordinära investeringar, s.k. reinvesteringar, och s.k. nödvändiga nyinvesteringar. Ordinära investeringar medför inte en höjning av intäktstaket. Detta gör dock de ”nödvändiga nyinvesteringarna” som t.ex. kan var kabelläggning som utförs med hänsyn till försörjningssäkerheten eller till andra samhällsintressen. Dessa investeringar anmäls till Energitilsynet som i regel godkänner kostnaderna. Slutligen kan även väsentligt ökade kostnader på grund av krav från t.ex. myndigheter medföra att intäktsramen får höjas.

Intäktstaket uttrycker den tillåtna genomsnittliga intäkt per levererad KWh ett nätföretag får ha. Något fast belopp fastställs således inte, vilket innebär att företagen har möjlighet att öka sina intäkter om det ansluts nya kunder eller om befintliga kunder ökar sin förbrukning av el.

Efter årets slut jämförs nätföretagens genomsnittliga intäkter per levererad KWh med intäktstaket. Om det så föreligger en differens är företagen skyldiga att lämna in ett förslag till Energitilsynet om hur differensen ska justeras innan utgången av nästa räkenskapsår. Om en sådan justering inte görs utgår en straffränta.

Verksamheten får ge ett överskott till ägarna. Det finns dock ett avkastningstak som inte får överstigas. Avkastningstaket innebär att Energitilsynet sätter ned verksamhetens reguleringspris, dvs priset per levererad KWh, om verksamheten uppnår en alltför hög avkastning. Nedsättningen kan dock högst vara två procent per år.

Modell för benchmarking av nätföretagen

En kontroll av nätföretagens effektivitet görs årligen genom benchmarking. Från och med 2007 omfattar även denna kontroll kvaliteten på överföringen av elen. Kontrollen kommer med början räkenskapsåret 2009 att mynna ut individuella effektiviseringskrav för nätföretagen.

Vid kontrollen av nätföretagens ekonomiska effektivitet används en modell som kallas nätvolymmetoden. Metoden innebär att företagen rapportera in komponenterna i elnätet, t.ex. längden på nätet (fördelad på luft och kabel), antalet transformatorstationer, antalet kunder m.m. Företagen fördelar därefter sina kostnader på de olika komponenterna. De olika företagens uppgifter jämförs därefter med varandra. Om ett företag har dålig effektivitet kan detta komma att påverka intäktstakets storlek.

När det gäller kontrollen av leveranskvaliteten registreras samtliga avbrott som överstiger en minut. Spännigskvalitet kontrolleras däremot inte. Energitilsynet tar hänsyn till diverse omständigheter vid sin kontroll av leveranskvaliteten, t.ex. antalet avbrott, avbrottets längd och om kunderna meddelats i förväg om avbrotten. Man tar dock inte någon hänsyn till olika kundgrupper eller när avbrotten har inträffat på dygnet. Bristande leveranskvalitet kan få inverkan på intäktstaket både om en enskild kund eller kundgrupp har drabbats särskilt hårt under året och om den genomsnittliga leveranskvaliteten inom hela nätområde har varit sämre än en angiven nivå.

ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN
Box 155 • 631 03 Eskilstuna • Besöksadress Kungsgatan 43
Telefon 016-16 27 00 • Telefax 016-16 27 01
registrator@ei.se • www.ei.se
Org.nr 202100-5695