

Energimarknadsinspektionen
registrator@ei.se

SKGS synpunkter på Energimarknadsinspektionens preliminära förslag till nya och ändrade regler för elnätsföretagens intäktsramar inför perioden 2020-2023

Utgångspunkten

Politisk signal om att förändring måste ske

Elnäten är en del av den grundläggande infrastrukturen i samhället och fyller på det viset en viktig funktion för både elanvändare och elproducenter. En rad rättsliga avgöranden har visat att den nuvarande nätregleringen gör det möjligt för nätföretagen att ta ut kostnader långt utöver vad som kan betraktas som skäligt. Regeringen har tydligt markerat att detta måste ändras och att elnätsregleringen måste skärpas. Det är i denna kontext som Energimarknadsinspektionen (EI) har fått uppdraget att:

1. föreslå en författningsreglering avseende rimlig avkastning vid fastställandet av en intäktsram för elnätsverksamhet.
2. se över bestämmelserna om nätföretagens intäkter och vid behov lämna förslag till ändringar i ellagen.
3. ta fram och redovisa uppgifter om nätföretagens gjorda och planerade investeringar och utröna vilken drivkraften för investeringarna är.
4. utreda konsekvenserna av de förslagna ändringarna för bl.a. kunderna.

Det handlar om vinstdrivande aktörer med monopol

Nätföretagen bedriver sin verksamhet med stöd av ett faktiskt och juridiskt monopol. Nätföretaget har inga konkurrenter och nätkunderna kan inte vända sig till något annat nät om de är missnöjda med överföringstjänsten eller priset. Nätregleringens främsta syfte är att tillförsäkra kunderna en stabil överföring av el till så låga kostnader som möjligt. Regleringen ska vara nätkundernas garant mot monopolistisk övervinst och EI har uppgiften att skydda kundernas intressen. En bedömning av skäliga intäkter för nätbolag måste därför alltid beakta monopolsituationen och ställas mot konsekvenserna för kunderna.

SKGS är den råvaruförädlare och energiintensiva industrin i Sverige, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet. Basindustrin står för en stor del av sysselsättningen i Sverige och industriproduktionen finns framförallt ute i glesbygden, där inte så många andra arbetstillfällen ges. Runt fabrikerna finns nätverk av mindre företag för transporter, varor och servicetjänster vilket har stor betydelse för den lokala och regionala tillväxten. Basindustrins roll för Sveriges handelsbalans är betydande. Möjligheten att kunna sälja sina varor till konkurrenskraftiga priser på världsmarknaden är nödvändig för svensk basindustri.

Synpunkter på EI:s förslag om rimlig avkastning vid fastställande av intäktsram

Allmän synpunkt

SKGS anser att regleringens utfall i allt väsentligt måste vara förenlig med vad som gäller i verkligheten för de aktörer som omfattas av regleringen. Det är tydligt att prognoser om framtida förhållanden har lett till allt för höga skattningar av kostnaderna för nätföretagen. Svårigheter finns vid urval av jämförelseföretag och risker övervärderas. Vi välkomnar därför EI:s ansats att föreslå förändringar som minskar skillnaden mellan regleringens utfall och verkliga förhållanden.

Avskaffa 38 årsregeln

Det är tydligt att införandet av denna regel helt saknar kundperspektiv och leder till en omotiverad överkompensation för nätföretagen på kundernas bekostnad.

Obeskattade reserver ska hanteras

SKGS anser att det är motiverat att införa ett avdrag för skattekrediter vid fastställande av intäktsram. Vi anser att EI bör införskaffa det underlag och den analys inför tillsynsperioden 2020/23 som saknades vid tillsynsperioden 2016/19 i syfte att införa ett sådant avdrag.

Skuldandel

EI konstaterar att grundstenen med WACC-metoden är att den bygger på antagandet om optimal kapitalstruktur som minimerar företagets WACC. SKGS förordar att utgå från företagets bokförda värden av eget och lånat kapital eller den kvot mellan lånat och eget kapital som kreditgivare kräver för att bevilja ett lån. Givet den låga risk som omgärdar nätföretagens verksamhet bör andelen eget kapital vara låg.

Beräkning av riskfri ränta

SKGS konstaterar likt EI att genomsnittliga ränteprognoser/scenario i stor utsträckning lett till en övervärdering av den riskfria räntan. SKGS avstyrker därför detta alternativ. Principiellt är det den faktiska räntan som gäller vid intäktens början som är rättvisande. SKGS förordar ett historiskt genomsnitt av svenska faktiska räntor innan tillsynsperiodens början, t.ex. två år innan periodens början.

Fastställande av aktiemarknadsriskpremie

SKGS förordar att bedömningen av aktiemarknadsriskpremie på samma sätt som vid bedömning av riskfri ränta utgår från ett historiskt genomsnitt av svenska faktiska räntor innan tillsynsperiodens början, t.ex. två år innan periodens början.

Beräkning av kreditriskpremie och tillgångsbeta

SKGS har inte någon bestämd uppfattning om valen i denna fråga. Rent allmänt har det dock visats sig svårt att finna ett representativt jämförelsebolag vad gäller risk vid bedömning av nätbolag i monopol med garanterade intäkter i fyraårsperioder.

Tillämpad skattesats

SKGS har inte någon bestämd uppfattning i denna fråga.

Ingen särskild riskpremie ska tillämpas

SKGS delar EI:s bedömning att någon särskild riskpremie inte är motiverad i regleringen.

Utveckling av regleringsmodellen

EI:s redovisning av utveckling av regleringsmodellen sedan avregleringen av elmarknaden 1996 visar på svårigheterna med att mäta monopolverksamhetens prestanda och skäliga tariffer. Den visar också att en diskussion mellan olika modellers fördelar och nackdelar hela tiden pågått. Bl.a. framgår att såväl en kapacitetsbevarande som en förmögenhetsbevarande princip funnits möjlig att förena med en förhandsreglering. SKGS kan konstatera att det sedan införandet av förhandsregleringen uppkommit påtagligt oönskade konsekvenser av gjorda val i regleringsmodellen som möjliggjort överintäkter för nätföretagen till kundernas nackdel.

SKGS delar EI:s bedömning att de konstaterade problemen med det kapacitetsbevarande perspektivet starkt talar för en fortsatt utredning i syfte att ta fram ett alternativ till detta. SKGS menar att de förändringar som inte kan göras inför tillsynsperioden 2020/23 tydligen ska ha som mål att införas inför tillsynsperioden 2024/27.

SKGS anser att det är nödvändigt att inför tillsynsperioden 2020/23 uttryckligen skriva in i Ellagen att regleringens främsta uppgift är att beakta nätkundernas intresse av en stabil och säker överföring av el till en så låg kostnad som möjligt.

Incitamentsregleringen

Kvalitetsreglering och effektivt nätutnyttjande

SKGS inser behovet för EI att använda relevanta indikatorer för att fastställa en stabil och säker överföring av el. Från en kunds perspektiv är det tydligt att prestationer från nätföretagets sida som inte når upp till de krav som är definierade påkallar en incitamentsreglering som tydligt driver nätföretaget till förbättringar genom att frånta dem rätten till full kostnadstäckning. När det gäller ett nätföretags prestation utöver de krav som ställs är det inte självklart att kunderna därigenom ska betala mer. Givet återigen att nätverksamhet är ett monopol och att investeringar i nät ger en garanterad avkastning med mycket låg risk är det den naturliga utgångspunkten att nätmonopolet ska leverera mot de krav som samhället ställer, varken mer eller mindre.

SKGS anser att de områden som EI avser att undersöka i sitt kommande föreskriftsarbete är intressanta och att såväl tekniska krav som administrativ effektivitet samt kombinationer av dessa bör studeras. Med hänvisning till vårt resonemang om krav på prestanda och betalningsvilja anser vi att utgångspunkten från EI att alla delar ska kunna ge såväl bonus som avdrag bör beakta nätföretagens åtnjutande av monopol.

Förslag om ändringar i 5 kap ellagen

Förslag inom ramen för översynen av ellagen

SKGS anser att det är naturligt att EI gör bedömningen och fastställer en intäktsram för nätföretagen utifrån de uppgifter som nätföretagen lämnar till dem snarare än att nätföretagen ansöker om godkännande för en av dem uträknad intäktsram. Rent principiellt är EI:s förslag rätt. Det centrala i ett kundperspektiv är dock alltså EI:s möjligheter att bedöma om nätföretagens uppgifter ligger i linje med en stabil och säker överföring av el till lägsta kostnad för kund. SKGS anser att EI måste få de resurser och objektiva måttstockar som behövs för att göra denna bedömning.

EI föreslår att de alltid ska ompröva en intäktsram efter tillsynsperiodens slut oavsett om ramen ska öka eller minska. SKGS ser bestämmelsen som en ren avstämning mellan prognos och faktiskt uppkomna kostnader och genomförda investeringar.

Hantering av avvikelser från intäktsramen

Som förhandsregleringen är uppbyggd ska avstämning ske mellan tillsynsperioderna och avvikelser från fastställd intäktsram och faktiskt uttagna avgifter regleras i den följande tillsynsperioden. En grundläggande förutsättning för att den ordningen ska vara acceptabel i ett kundperspektiv är att avstämningen endast kan ta hänsyn till faktiskt genomförda investeringar som återspeglar kostnader för en stabil och säker överföring av el till så låg kostnad som möjligt.

SKGS stöder EI:s ställningstagande om att ett underskott inte ska kunna överföras till den påföljande perioden. Nätföretagen har monopol och relationen mellan nätföretag och nätkund kan inte sägas vara mellan likvärdiga parter. SKGS stöder också EI:s ställningstagande vad gäller överskott. Det är rätt att överuttag av kunderna inte ska förfalla efter en tillsynsperiod. Samtidigt är det inte acceptabelt att ett nätföretag regelmässigt överdebiterar sina kunder. Vid en sådan situation kan inte en sanktionsavgift som tillfaller staten gottgöra de överdebiterade kunderna. SKGS anser att det enda rimliga i sådan situation är att kunderna får rätt till direkt återbetalning av överdebiterat belopp.

Omprövning av intäktsram

SKGS delar EI:s bedömning att förutsättningen för en fungerande reglering är att nätföretagen har koll på sina anläggningar och rapporterar in korrekta uppgifter. Nätföretagen är den part som har bäst information om den egna verksamheten och det ligger i deras intresse att informationen de lämnar är korrekt. SKGS anser inte att det ligger i samhällets intresse att ta risken för

monopolverksamhetens bristande kunskap om den egna verksamheten i den mån det leder till en lägre intäktsram. Däremot är det självklart att felaktiga uppgifter från nätföretagen som leder till en för hög intäktsram skall kunna ändras i sänkande riktning såsom EI föreslår.

Möjlighet till följdändring

SKGS delar EI:s bedömning att möjligheten att begära omprövning enligt 5 kap 15 ellagen tas bort.

Inkludera avbrott från tolv timmar i kvalitetsregleringen

SKGS delar EI:s bedömning att avbrott över 12 timmar ska ingå i kvalitetsregleringen.

Däremot anser vi inte att premiering av ett nätbolag, som uppfyller de fastställda krav på prestanda som åligger dem på en marknad som helt saknar konkurrens, utgör en simulering av en konkurrensutsatt marknad. SKGS anser att endast det nätbolag som uppfyller fastställda krav har levererat en prestation som motiverar dess intäktsram. De nätbolag som inte uppfyller fastställda krav har underpresterat i förhållande till sin intäktsram.

Synpunkter på konsekvensanalys

SKGS anser att en analys av konsekvenserna för kunderna till elnäten är viktig för att kunna bedöma EI:s förslag i ett kundperspektiv. En del i en sådan analys är vad utfallet för intäktsramarna skulle ha blivit för 2016/19 om EI:s förslag hade tillämpats.

SKGS – Skogen, kemin, gruvorna och stålet

Mikael Möller
IKEM Innovations- och kemiindustrierna