

Ulf Essler och Staffan Hultén, oktober 2014

2. Energimarknadsinspektionens roll och agerande på den omreglerade elmarknaden

Energimarknadsinspektionen är en myndighet som lyder under näringsdepartementet. Myndigheten har en generaldirektör och ett insynsråd om högst åtta ledamöter. Insynsrådet ska ge myndighetschefen råd, men har inga beslutsfunktioner. Myndighetens verksamhet finansieras till cirka 95 procent av ett statsanslag (Energimarknadsinspektionen, 2013). Den enda del av myndigheten som är avgiftsfinansierad är naturgasområdet.

Energimarknadsinspektionen har till uppgift att övervaka och utföra tillsyn över marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme. Myndigheten bildades 2008 efter att tidigare varit en del av Energimyndigheten. Energimarknadsinspektionen fick ansvaret för att reglera avgifter, främst för distributionsnät, och att dela ut monopolrätter (koncessioner) till distributionsnät och transmissionsnät för elöverföring. Energimyndighetens ansvarsområden blev utvecklandet av ett energisystem som har tillräcklig kapacitet och att se till att det är så uthålligt som möjligt. Energimyndigheten kan sägas ha det övergripande ansvaret för energisektorn. (Bergman, 2010)

Vid utgången av 2008 hade inspektionen cirka 80 anställda. De flesta anställda var jurister, ekonomer eller ingenjörer. Organisationen hade fem sakavdelningar och två stödjande avdelningar. Med denna organisation var inspektionen rustad för att sitt uppdrag med kompetens och effektivitet. (Energimarknadsinspektionen, 2009). Myndigheten ligger i Eskilstuna och hade 100 anställda under 2013, d.v.s. 25 procent fler anställda än vid bildandet.

Detta fall kommer översiktligt redogöra för myndighetens arbete, behandla myndighetens roll och agerande på den omreglerade elmarknaden i största allmänhet och fokusera på två specifika frågor. De två frågorna är elbolagens uttag av nätavgifter och priset på elektricitet i olika typer av abonnemang för privatpersoner. Dessa frågor har varit några av de viktigaste frågorna för Energimarknadsinspektionen sedan bildandet.

2.1 Energimarknadsinspektionens uppgifter

Energimarknadsinspektionen kontrollerar att marknadernas aktörer följer lagar och regleringar inom energimarknadsområdet. De lagar som främst avses är ellagen, naturgaslagen, fjärrvärmelagen, lagen om ingripande mot marknadsmissbruk vid handel med grossistenergi produkter, lagen om vissa rörledningar, lagen om certifiering av stamnätsföretag

för el, lagen om certifiering av vissa naturgasföretag och lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, samt tillhörandeförordningar och föreskrifter.

(Energimarknadsinspektionen, 2014a).

Enligt myndighetens förordning (SFS 2007:118) har den sju huvudsakliga uppgifter.

1. ansvara för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen enligt ellagen, naturgaslagen med undantag för frågor om försörjningstrygghet enligt 8 a kap., och lagen om vissa rörledningar.

2. besluta i ärenden som rör uppgifterna enligt de författningar som anges i punkt 1,

3. inom sitt verksamhetsområde verka för att el-, gas- och fjärrvärmemarknadernas funktion och effektivitet förbättras,

4. följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna,

5. inom sitt område fullgöra uppgifter som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG¹, ändrat genom rådets direktiv 2004/85/EG²,

6. inom sitt område fullgöra uppgifter som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG³, och

7. för Sveriges räkning delta i utvecklingen av marknaderna för el och naturgas inom Norden och EU.

Vidare ansvarar inspektionen för att stärka el-, naturgas- och fjärrvärmekundernas ställning och möjliggöra aktiva val genom lättillgänglig och tillförlitlig information.

2.1.1 Energimarknadsinspektionens tillsyn

Energimarknadsinspektionen vill inte ge ordet ”tillsyn” en snäv tolkning utan det ska omfatta alla de fall där myndigheten har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (Energimarknadsinspektionen, Tillsynspolicy). Inspektionen har i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på el-, gas- och fjärrvärmemarknaderna och att vid behov föreslå förändringar av regelverk och andra åtgärder så att dessa marknader fungerar bättre och blir mer effektiva. (Energimarknadsinspektionen, Tillsynspolicy). Myndigheten utför både planlagd och indikationsstyrd tillsyn. I den planlagda tillsynen granskas energiföretagen enligt i förväg fastställda prioriteringar. Den indikationsstyrda tillsynen initieras av en särskild

händelse, denna tillsyn kan vara initierad av Energimarknadsinspektionen eller genom klagomål och anmälningar av enskilda. (Energimarknadsinspektionen, 2014a)

Viktiga principer för inspektionen är att tillsynen i huvudsak ska vara planlagd, förutsägbar och öppen. Tillsynen ska inriktas mot: 1) Insatser som ökar graden av självreglering för att minimera behovet av kontroll i efterhand. 2) Uppnå styrande effekter snarare än en detaljreglering. 3) Väsentliga frågeställningar för samhället där det finns klara risker för effektivitetsbrister. En bedömning av risken för väsentliga fel är grunden för tillsynen. Denna risk avgör inriktning och omfattning av tillsynen. (Energimarknadsinspektionen, 2010a).

Under 2013 genomförde Energimarknadsinspektionen tillsyn av nätavgifter (denna tillsyn beskrivs mer utförligt i 2.7), tillsyn av särskilda konsumentbestämmelser i ellagen (bl.a. informationen i elavtalen), och tillsyn över ursprungsmärkning av el samt dess miljöpåverkan, tillsyn av leveranssäkerhet. Myndigheten samlar också in data om elavbrott ända ner på kundnivå och information från elnätsföretagen om deras risk- och sårbarhetsanalyser (Energimarknadsinspektionen, 2014a). Vidare har myndigheten tillsyn över ett antal EU-förordningar inom sitt område och granskar gasnätsföretagens intäkter.

I tillsynen ingår också att pröva och utfärda tillstånd. Det viktigaste tillståndet som Energimarknadsinspektionen hanterar är nätkoncessionerna till eldistributionsföretagen. Det är dessa koncessioner som garanterar monopolet över linjer och områden i det svenska elnätet. Fram till 2013 gällde en nätkoncession normalt i 25 år för ett område och 40 år för en linje. I mitten av 2013 ändrades dessa regler så att nätkoncessioner som huvudregel gäller tills vidare (Energimarknadsinspektionen, 2014a).

2.2 Den självständiga myndigheten

I Energimarknadsinspektionens årsredovisning för 2008 redovisades den nya myndighetens viktigaste arbetsuppgifter och mål. Myndighetens uppgift är att kontrollera energimarknaderna och det är viktigt att föra en dialog med aktörer inom el-, naturgas- och fjärrvärmebranscherna för en fungerande tillsyn. (Energimarknadsinspektionen, 2009).

”Vår vision är att kunden ska vara i fokus. I allt vi gör ska vi tänka på vilken nytta det gör för kunden. Aktiva kunder är en förutsättning för en väl fungerande konkurrens på energimarknaderna. Därför lanserade Energimarknadsinspektionen i januari 2008 den webbaserade elprisjämförelsen. Elpriskollen (www.elpriskollen.se). Med priser och villkor från samtliga elhandelsföretag i Sverige samlade på en oberoende webbplats är målet att

underlätta för konsumenterna att välja det avtal och den elhandlare som passar dem bäst. Detta stärker konkurrensen på elmarknaden.” (Energimarknadsinspektionen, 2009).

Under 2011 kritiserades myndigheten av Svenskt Näringsliv. Myndigheten måste ”tydligt stå på kundens sida när det gäller granskning av elnätstariffer”. ”Under nuvarande ledning har Energimarknadsinspektionen dessvärre snarast gjort sig känd som en förklädd branschorganisation, något som är förödande för vilken marknad som helst.” (Isacson, 2011)

Svenskt Näringsliv önskade förbättringar på sex områden av myndigheten:

1. utbudet av elproduktion
2. övervakning och transparens på elmarknaden
3. informationen kring elmarknaden
4. kundernas makt
5. tillsynen över monopolmarknaden för elnät
6. statistiken över energikostnader

”Sammantaget kan konstateras att en marknad som på olika sätt begränsar utbudet, där det finns stora inträdeshinder för nya aktörer och dessutom har vissa särdrag när det gäller efterfrågan, på viktiga punkter skiljer sig från vad som normalt karaktäriseras som en väl fungerande marknad”. (Isacson, 2011)

Sex år efter det att den självständiga myndigheten bildades hade visionen under 2013 ändrats till: ”Vår vision är att skapa förutsägbarhet på ständigt föränderliga marknader.” (Energimarknadsinspektionen, 2014a)

Vad gäller regelutveckling är kanske det viktigaste som pågår för närvarande utvecklingen av marknadsövervakning. Myndigheten övervakar de konkurrensutsatta energimarknaderna post facto och med avseende på marknadernas övergripande funktion och effektivitet. Arbetet sker inom myndigheten eller genom deltagande inom ACERs och NordREGs arbetsgrupper. Det resulterar i rapporter och statistikunderlag om marknadens funktion. I år har myndigheten bidragit med ett avsnitt kring olika prissäkringsinstrument i ACER och CEERs Market Monitoring Report för EU:s energimarknad. (Energimarknadsinspektionen, 2014a). Denna insats har bedömts viktig ur ett nordiskt perspektiv, då den nordiska finansiella elmarknadsmodellen skiljer sig från den kontinentala. (Energimarknadsinspektionen, 2014a).

2.3 Internationella övervakningsfora

I Energimarknadsinspektionens uppdrag ingår att delta i utvecklingen av marknaderna för el och naturgas inom Norden och EU, samt att verka för att likvärdiga förutsättningar skapas

inom EU:s inre marknad för el och naturgas. Det innebär bland annat en fortsatt satsning på harmonisering av regler och ett utökat samarbete mellan de nordiska länderna.

(Energimarknadsinspektionen, 2014a)

Myndighetens engagemang i internationella frågor har gradvis blivit allt större. Det internationella samarbetet styrde redan 2007 hela området för el- och gasreglering. ”Jag tror att under 2007 som var mitt sista år på Inspektionen hade alla chefer och kanske hälften av alla handläggare deltagit i någon CEER/ERGEG- eller NordREG-aktivitet. CEER/ERGEG-arbetet täckte ett frågekomplex som sträckte sig över i praktiken ”alla” frågor som berörde den inre marknaden för el och naturgas.” (Heden, 2012) Energimarknadsinspektionen deltar idag i de europeiska och nordiska samarbetsorganen Council of European Energy Regulators (CEER), European Regulators’ Group for Electricity and Gas (ERGEG) och Nordic Energy Regulators (NordREG). Målet med det internationella arbetet är att aktivt medverka till att öka integrationen av marknaderna för el och naturgas i Norden och Europa.

(Energimarknadsinspektionen, 2012).

Den centrala frågan var och är reglerna för den gränsöverskridande handeln med el och gas och reglerna för ersättningen mellan de stamnätsansvariga företagen vid transit av el över gränserna. Konsumentfrågorna är likartade i Europa – behovet av tydliga priser, fungerande leverantörsbyten och konsumentskydd i allmänhet. (Heden, 2012)

Under 2011 var Energimarknadsinspektionen ordförande för en expertgrupp inom EU och deltog aktivt i ett flertal grupper. En gemensam nordisk färdplan för det fortsatta arbetet mot en gemensam slutkundsmarknad för el blev klar. Enligt färdplanen ska kunden så småningom kunna byta elhandlare inom hela Norden. Myndighetens linje internationellt har ett tydligt fokus på att skapa en effektiv energimarknad där kunden står i centrum. Under året presenterades en gemensam kundvision, ”A 2020 Vision for Europe’s energy customers”, av myndigheten och övriga europeiska tillsynsmyndigheter. (Energimarknadsinspektionen, 2013).

NordREG – Nordic Energy Regulators. De nordiska tillsynsmyndigheterna för el har tillsammans bildat en samarbetsorganisation, NordREG, för frågor som rörde de nordiska energimarknaderna. Deltagande länder under 2013 förutom Sverige är Finland, Norge, Danmark och Island. (Energimarknadsinspektionen, 2014a)

ACER - The European Agency for the Cooperation of Energy Regulators. ACER skapades av EU inom ramen för det tredje inre marknadspaketet 2009. ACERs arbete startade den 3 mars

2011. Kontoret ligger i Ljubljana i Slovenien. Energimarknadsinspektionen deltar som Sveriges representant i ACERs Board of Regulators. (Energimarknadsinspektionen, 2014a) ACER har det övergripande ansvaret för övervakning av energitransaktioner som går över nationsgränserna, myndigheten övervakar den nationella marknaden. Myndigheten medverkar i arbetet med att ta fram gemensamma riktlinjer för att övervakningen ska kunna fungera i praktiken:

“Guidance on the application of regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency” “Recommendations to the Commission as regards the records of wholesale energy market transactions, including orders to trade, according to Article 8 of Regulation (EU) No 1227/2011”. (Energimarknadsinspektionen, 2013).

CEER – Council of European Energy Regulators. CEER är en organisation för självständiga nationella tillsynsmyndigheter inom Europeiska unionen och EEA (European Economic Area). Energimarknadsinspektionens arbete inom CEER syftar till att främja en konkurrenskraftig och effektiv inre marknad för el och gas i Europa. Detta uppnås dels genom att utveckla ett omfattande regelverk i enlighet medgällande direktiv, förordningar och beslut, dels genom samarbete med Europeiska kommissionen och med nationella konkurrensmyndigheter.

Under 2012 deklarerar CEER (Council of European Energy Regulators) att det är konsumenten som ska sättas i centrum, eftersom aktiva konsumenter är en förutsättning för effektiva energimarknader. Visionen åtföljs av en åtgärdsplan som vilar på fyra ben: tillförlitlighet, rimliga priser, enkelhet, samt skydd och stärkande av konsumentens intressen. Visionen presenterades på EU-kommissionens årliga konsumentkonferens ”Citizens’ Energy Forum” i London i november. (Energimarknadsinspektionen, 2013).

Under 2011 beslutades ett nytt gemensamt regelverk för övervakning av handel med el och gas inom EU. EU-förordningen trädde i kraft den 28 december 2011 – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi, REMIT. Förordningen ska motverka insiderhandel och marknadsmanipulation och innebär helt nya befogenheter och arbetsuppgifter för myndigheten. Förordningen började tillämpas 29 juni 2013 och myndigheten hade därför under året arbetat med att informera marknadens aktörer om det nya regelverket och analysera konsekvenser för den svenska marknaden. (Energimarknadsinspektionen, 2013).

Energimarknadsinspektionen verkar för en god implementering av REMIT och deltar bl.a. i ACERs arbetsgrupper som ger förslag till EU-kommissionen om genomförande- och delegerade akter. Arbetet har även fortgått nationellt, med stöd till Näringsdepartementet i implementeringen av REMIT i svensk lag. (Energimarknadsinspektionen, 2014a).

2.4 Energimarknadsinspektionens bedömningar av energimarknaderna
Väl fungerande marknader uppstår då det finns förutsättningar för konkurrens. En väl fungerande marknad är en marknad som utnyttjar samhällets resurser effektivt och ger aktörer incitament att göra samhällsekonomiskt effektiva investeringar. Konkurrens är en förutsättning för en effektiv marknad. Konkurrensen hindrar företag att sätta för höga priser och ger en marknadynamik där företag hela tiden har en press på sig att effektivisera sinverksamhet och anpassa sig efter kundernas behov för att inte slås ut av mereffektiva företag. I de fall det finns någon del av marknaden som utgör ett legalt monopol krävs en effektiv reglering av denna del. Följande förutsättningar måste vara uppfyllda för att energimarknaderna ska fungera effektivt (Energimarknadsinspektionen, 2009):

En väl fungerande reglering av el- och gasnätsverksamheten. El- och gasnätsverksamhet är legala monopol. Regleringen ska ge incitament till en effektiv och leveranssäker överföring till ett skäligt pris. Regleringen ska också ge incitament till att nödvändiga investeringar sker i näten. En effektiv reglering bidrar till att skapa förutsättningar för konkurrens i produktions- och handelsledet genom att säkerställa att tredje part har tillgång till näten på ett icke diskriminerande sätt.

Långsiktiga spelregler som marknadsaktörer har förtroende för. Stabila förutsättningar för marknadsaktörer skapar en trygghet för företagen att fatta långsiktiga beslut.

Välinformerade köpare och säljare som är aktiva och gör rationella val. Aktiva kunder som kontinuerligt letar efter mer förmånliga avtal tvingar företagen att konkurrera med varandra genom låga priser, attraktiva avtalsformer och god kundservice.

Många köpare och säljare där ingen enskild aktör har en sådan starkställning att de har möjlighet att påverka marknadspriset och därigenom sätta konkurrensen ur spel.

Inga betydande in- eller utträdes hinder får finnas. Detta säkerställer att nya aktörer etablerar sig på marknaden om konkurrensen är svag.

Oberoende agerande av alla aktörer så att inget otillbörligt samarbete ges möjlighet att påverka marknadsfunktionen negativt. (Energimarknadsinspektionen, 2009).

Nedan följer de bedömningar som Energimarknadsinspektionens gjorde av energimarknaderna under myndighetens första år.

2.4.1 Bedömningar av elmarknaden 2008

Energimarknadsinspektionens gjorde följande bedömningar av hur elmarknaden fungerade under 2008.

- 1) Merparten av elnätsföretagens nätavgifter är skäliga.
- 2) Det finns stora skillnader i kostnadseffektivitet mellan elnätsföretagen och de flesta nätföretag har en potential att bli mer produktiva.
- 3) Leveranssäkerheten i Sverige är god. Samtidigt visar statistik att leveranssäkerheten har varit oförändrad de senaste åren, trots omfattande investeringar av elnätsföretagen.
- 4) Inspektionens metod för att pröva anslutningsavgifter har brister och behöver förändras. Metoden är svårtillämpad och har medfört att inspektionen inte uppfyller ellagens krav på handläggningstider.
- 5) En centralt upphandlad effektreserv kommer att behövas även de närmaste åren för att minska riskerna för elavbrott på grund av effektbrist. På sikt bör effektreserven inte vara en uppgift för staten.
- 6) Prisbildningen på Nord Pool fungerar väl. Dagens fria marknadsprisbildning har alla egenskaper som är önskvärda för en väl fungerande marknad.
- 7) En indelning av Sverige i prisområden är ett effektivt och marknadsmässigt sätt att hantera överföringsbegränsningar inom landet. Det är emellertid viktigt att beakta effekterna på konkurrensen på slutkundsmarknaden.
- 8) Det finns förutsättningar för kunder att agera på den svenska elmarknaden. Konkurrensen på elhandelsmarknaden skulle öka om fler kunder gör aktiva val.
(Energimarknadsinspektionen, 2009).

2.4.2 Bedömningar av naturgasmarknaden 2008

På naturgasmarknaden noterades flera brister i marknadens funktionssätt trots att marknadsöppningen som genomfördes den 1 juli 2007 hade förbättrat förutsättningarna för en väl fungerande naturgasmarknad i Sverige.

- 1) Konkurrensen på den svenska naturgasmarknaden är begränsad. Inga nya gashandlare har etablerat sig och fortfarande finns bara en tillförselledning till Sverige.

- 2) Prisskillnaderna bland gashandlarna är betydande. Om fler naturgaskunder var aktiva och sökte efter det lägsta priset skulle konkurrensen på den svenska gasmarknaden förbättras.
- 3) Den nyöppnade gasbörsen har bidragit till ökad transparens i prissättningen av naturgas och därmed till en effektivare marknad.
- 4) En ökad tillförsel av biogas i naturgassystemet är positivt då det bidrar till ökad användning av förnybara energislag och en ökad försörjningstrygghet. (Energimarknadsinspektionen, 2009).

Vad gäller gasmarknaden har förhoppningarna 2008 om väl fungerande naturgasmarknad i Sverige inte infriats. Speciellt inte i Stockholm där priserna skenat.

2.4.3 Bedömningar av fjärrvärmemarknaden 2008

För fjärrvärmemarknaden gjordes också några bedömningar: 1) Fjärrvärmekunderna befinner sig i en svag position gentemot fjärrvärmeföretagen. 2) Den nya fjärrvärmelagen leder till en ökad kunskap bland kunderna samt ger möjlighet till en utökad dialog mellan kunderna och fjärrvärmeleverantörerna. Detta ökar transparensen på fjärrvärmemarknaden och stärker därmed kundernas ställning gentemot leverantörerna. 3) Det finns en tendens mot en ökad valfrihet för kunderna i deras relation till fjärrvärmeleverantörerna. Därigenom finns en potential för ökad konkurrens och prispress mellan olika uppvärmningsformer. (Energimarknadsinspektionen, 2009).

2.5 Marknadsövervakning av och tillsyn på elmarknaderna

Sveriges historia vad gäller reglering av elpriset sträcker sig tillbaka till i mer än ett århundrade och kan delas in i fyra epoker (Heden, 2012):

1. Den första sträcker sig från 1907, när frågan om prisreglering först aktualiserades i riksdagen till 1938 då riksdagen beslutade att inrätta Statens prisregleringsnämnd för elektricitet.
2. Denna andra omfattar tiden med Prisregleringsnämnden fram till och med 1995.
3. Den tredje epoken är kortare och sträcker sig mellan 1996 och 2007.

Tillsynsmyndigheten för elmarknaden (och sedermera också naturgasmarknaden) – Nätmyndigheten – var inrättad som en ”självständig” del av den centrala energimyndigheten (NUTEK och Statens energimyndighet). Elmarknadsreformen innebar ett utvidgat ansvarsområde och nya uppgifter för tillsynsmyndigheten, vilket ansågs kräva en annan organisation och verksamhet. Regeringen uppdrog åt Statskontoret 2002 att göra en översyn av inriktning och organisation av de

verksamheter som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområden och lämna förslag till förändringar. Detta ledde fram till en rapport som identifierade effektivitetsbrister i översynen. Det ledde till att energimarknadsfrågorna 2005 fick ordentliga resurser inom Energimyndigheten. En ny utredning 2007 om verksamhetens organisation ledde fram till en självständig myndighet för tillsyn av energimarknaderna. (Heden, 2012).

4. Den fjärde epoken inleddes i och med att Energimarknadsinspektionen blev en självständigmyndighet 2008.

Efter bildandet av Energimarknadsinspektionen har flera problem med elmarknadens funktionssätt uppmärksammats och medfört lagförändringar och regelförändringar. Två återkommande problem har varit prissättningen på elektricitet och prissättningen av nätavgifter.

För att säkerställa en så god samordning som möjligt mellan berörda myndigheter, så har även ett formaliserat samarbete påbörjats med Ekobrottsmyndigheten, Konkurrensverket, Finansinspektionen samt övriga nordiska och baltiska reglermyndigheter. Myndigheten har under 2013 även etablerat formaliserad samverkan med Nord Pool Spot. (Energimarknadsinspektionen, 2014a).

Sedan 2011 samlar Energimarknadsinspektionen in data om elavbrott ända ner på kundnivå och under 2013 har 6 av 10 bolag fått korrigera och omrapportera sina uppgifter.

Myndigheten utför också marknadsövervakning inriktad på marknadsaktörernas beteende för att stävja marknadsmissbruk i form av marknadsmanipulation och insiderhandel enligt REMIT.

2.6 Elproduktion och prisutveckling

Regeringen gav i juni 2010 Energimarknadsinspektionen i uppdrag att analysera om det fanns behov av att genomföra förändringar beträffande information till företag och konsumenter om elproduktion och prisutveckling. En bakgrund till detta uppdrag var att elpriserna hade stigit kraftigt under vintern. Myndigheten identifierade ett antal kända problemområden som var relaterade till förtroendet på marknaden: 1) låg förståelse för elmarknadens funktion, 2) risk för informationsfördelar hos vertikalt integrerade företag, 3) osäkerhet i tillgängligheten i större produktionsanläggningar, 4) otillräcklig transparens vad gällde kapacitet, 5) samägd produktion i kärnkraftverk kan orsaka konkurrensbegränsningar, 6) begränsad transparens vid

prissättning, och 7) otydlig gränsdragning mellan myndigheternas ansvarsområden på elmarknaden. (Energimarknadsinspektionen, 2010b)

Myndigheten presenterade i utredningen ett antal slutsatser och förslag. Några konkreta förslag var: 1) att se över hanteringen och utformningen av systemen för informationsspridning, 2) att inom ramen för NordReg-samarbetet föreslå åtgärder för att öka transparensen, 3) att tillsätta oberoende adjungerade observatörer i styrelserna för de samägda kärnkraftverken. Energimarknadsinspektionen skulle nominera den oberoende observatören, 4) stärka de nationella reglerande myndigheternas insyn hos Nord Pool och att inom NordReg-samarbetet skapa ett särskilt fora för ökad insyn i elbörsens verksamhet, och 5) för att minska risken för att liknande övervakningsuppgifter utförs flera gånger av olika myndigheter föreslogs att regeringen skulle se över Energimarknadsinspektionens, Statens Energimyndighet och Svenska Kraftnäts uppdrag avseende övervakning av elmarknaden. (Energimarknadsinspektionen, 2010b)

Vad gäller konsumenterna har idéerna som genomsyrade myndigheten från 2008 om aktiva och informerade kunder på en konkurrensutsatt marknad inte infriats fullt ut då många kunder fortsätter att inte göra aktiva val utan väljer att inte göra någonting med sina existerande avtal.

Upplärningen av kunder vad gäller att göra aktiva val, d.v.s. att gå från tillsvidarepris till något annat kontrakt, har emellertid ökat sedan myndigheten bildades. I juni 2004 hade mer än hälften av marknaden, 56 % tillsvidareavtal, i december 2008 hade denna andel minskat till cirka 35 % av kunderna och i juni 2013 hade andelen elkunder med tillsvidarepris fallit till 15%. Enligt myndigheten förlorade de 850000 svenska hushåll som inte valt elhandlare cirka 1,3 miljarder kronor per helår.

Under 2013 lämnade Energimarknadsinspektionen ett förslag till regeringen om ändringar i ellagen med syfte att få en kundvänligare marknad, bl.a. att göra det lättare att vara aktiv som elkund. (Energimarknadsinspektionen, 2014a)

2.7 Nätavgifter

Regleringen av nätavgifterna är den fråga som under 2000-talet har varit mest uppmärksammas av alla dem som Energimyndigheten/ Nätmyndigheten och Energimarknadsinspektionen har arbetat med. Det finns ungefär 180 elnätsföretag i Sverige. Dessa har monopol inom sitt geografiska område. Eftersom det saknas konkurrens på elnätmarknaden är den reglerad (Energimarknadsinspektionen, 2014b).

Enligt Hedén (2012) var det i många fall omöjligt att få fram säkra och verifierbara uppgifter om de anläggningar som elföretagen ägde. "Företagens anläggningsregister var risiga helt enkelt." I en del fall var de närmast obefintliga. Detta gjorde att det var svårt att göra bedömningar av företagens kostnader.

En central utgångspunkt för att bestämma skäligheten i nätavgifterna var att göra en avvägning mellan konsumentens intresse av låga tariffer jämfört med nätföretagets intresse av rimlig avkastning. Monopolvinster fick inte uppstå samtidigt som leveranssäkerheten inte fick äventyras av att företagens finansiering av nyinvesteringar försvårades. Utgångspunkten för regleringen är företagets faktiska prestation, inte dess nedlagda kostnader. (Heden, 2012).

Lösningen på problemet blev att utgå från kundvärden som ett nät skapade. Denna modell kom att betecknas nätnyttomodellen och den började tillämpas för elnätsföretagens tariffer 2003. Nätnyttomodellens ansats var att utgå från det som kan observeras utanför företaget. Inga företagsinterna data användes. Dessa utifrån synliga data var anslutningspunkterna till abonnenterna, kopplingspunkten eller punkterna till ett överliggande nät.

Anslutningspunkterna och kopplingspunkterna uttrycktes som geografiska koordinater. Utifrån dessa data beräknades ett mått på nätföretagets prestation – eller den nätnytta som företaget skapade – som speglade avståndet mellan anslutningen från det överliggande nätet till varje kund. De faktorer som företaget inte kunde påverka bedömdes enligt bestämda regler som var lika för alla. (Heden, 2012).

Dessa regler beaktade skillnaderna i förutsättningarna för nätföretagen. Exempel på sådana förutsättningar var om nätet fanns i glesbygd, tätort eller citymiljö. Ett annat var ansluten effekt på varje kund.

Nätnyttomodellen fungerade som ett urvalsinstrument för fortsatt granskning för att avgöra om ett elnätsföretags nätavgifter är skäliga. I ett första steg ställdes nätföretagets prestation enligt nätnyttomodellen mot nätföretagets intäkter från nätavgifter. Om intäkterna var högre än prestationen enligt nätnyttomodellen genomfördes mera ingående undersökningar. Enligt Bergman (2010) gick gränsen för dessa undersökningar när intäkterna var 20 procent högre än nyttan enligt nätnyttomodellen.

Elnätsföretagen kom ofta med invändningar mot Energimyndighetens beslut baserade på nätnyttomodellen. Företagen anförde t.ex. att nätnyttomodellen inte tar i beaktande hur ett elnät är utformat i verkligheten. Topografin kan variera mellan orter med likartad befolkningsstruktur, elnäten kan vara byggda vid olika tidpunkter och kräva olika stora

insatser av underhåll, och en del nätföretag strävar efter att ha få strömavbrott i sitt elnät. Denna typ av aspekter ledde ofta till att Energimyndigheten själv ändrade sina beslut med följd att elnätsföretagen slapp betala tillbaka en del av nätavgiften. I andra fall gick frågan om för höga avgiftsuttag enligt nätnyttomodellen och efterföljande utredningar till förvaltningsrätten. Det första året som modellen användes ansåg Energimyndigheten att 13 av 190 elnätsföretag hade tagit ut för höga avgifter. Efter långa förhandlingar i länsrätten gick företagen med på att betala tillbaka en del av nätavgiften mot att Energimyndigheten reducerade nivåerna på återbetalningskraven (Bergman, 2010). De följande åren fann Energimyndigheten att många elnätsföretag tog ut för höga avgifter, men när företagen på nytt tog ärendet till länsrätten gav Energimyndigheten upp kraven. Enligt Hedén (2012) accepterade inte de tongivande nätföretagen nätnyttomodellen som metod att beskriva och värdera de objektiva förutsättningarna. Energimyndigheten skrev i sina årsredovisningar att det skulle ta ett par år innan det utvecklades en praxis för vad som är en skälig nättariff om nätföretagen och myndigheten inväntade beslut från högre instanser, d.v.s. kammarrätten och Regeringsrätten (Hedén, 2012). En bidragande faktor till att Energimyndigheten beslöt att inte överklaga länsrättens dom kan ha varit att EU krävde förändringar av det svenska regelverket för kontroll av nätföretagen. EU krävde att effekterna av det svenska regelverket skulle bli mer förutsägbart genom att nätföretagen på förhand fick reda på om deras nätavgifter var för höga istället för i efterhand som nätnyttomodellen fungerade de första åren (Bergman, 2010). Utredningen (SOU 2007:99) som hanterade frågan om ökad förutsägbarhet för nätföretagen föreslog att nätnyttomodellen skulle avvecklas och ersättas med en ny skälighetsbestämmelse i ellagen. Enligt denna skulle Energimarknadsinspektionen ”*utgå från att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på investerat kapital*”. Det innebar i praktiken att grunderna för skälighetsbedömningen nu skulle återgå till vad som gällt före Nätnyttomodellen och 2002 års lagstiftning (Hedén, 2012). Utredningens förslag godtogs av regering och riksdag under 2008.

Fram till och med granskningen av 2011 års elnätsavgifter bedömdes elnätsföretagens avgifter i efterhand utifrån kriteriet om de var högre än vad som kan anses skäligt.

Energimarknadsinspektionen genomförde årliga bedömningar men valde att vänta med en slutlig bedömning av om företagen tagit ut för mycket i elnätsavgifter för hela fyraårsperioden 2008-2011. (Energimarknadsinspektionen, 2013)

Nästa steg i utvecklingen av regleringen av nätavgifterna var att Riksdagen 2009 beslutade att Energimarknadsinspektionen ska pröva elnätsföretagens avgifter på förhand. Enligt

regeringens proposition (2008/09:141) ska Energimarknadsinspektionen fastställa intäktsramen i förväg för lokalnät och regionsnät. ”Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Hänsyn ska tas till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva verksamheten.” Intäktsramen kan omprövas av den beslutande myndigheten under eller efter tillsynsperioden. Nätföretag kan begära att få höja intäktsramen om förutsättningarna förändras och om de i hög grad påverkar intäktsramen. För att inte ansökningar om ändringar av mindre betydelse för nätföretagen ska belasta nätmyndigheten bör inte alla ändrade förutsättningar utgöra grund för omprövning. Vad som bör betraktas som väsentligt får avgöras från fall till fall. Om intäkterna avviker från intäktsramen ska det påverka intäktsramen för nästa tillsynsperiod, om intäkterna överstiger intäktsramen med mer än fem procent ska ett överdebiteringstillägg tas ut av nätföretaget.

Myndigheten beslutade för första gången under 2011 hur stora intäktsramar som elnätsföretagen fick ha i framtiden under perioden 2012-2015. Dessa bedömningar följde i hög utsträckning de metoder som Energimarknadsinspektionen använde för att bedöma avgiftsuttaget i efterhand (Energimarknadsinspektionen, 2013). Intäktsramen skulle säkerställa att företagen fick skälig täckning för sina kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävdes för att driva verksamheten, samtidigt som kunderna ska försäkras rimliga avgifter. Besluten om intäktsramarna för perioden 2012-2015 överklagades av 96 av 180 företag. Förvaltningsrätten gick i december 2013 på elföretagens linje. Enligt ett faktaark från Energimarknadsinspektionen innebär förvaltningsrättens beslut att nätföretagen kunde höja sina avgifter med i snitt 5,6 procent under perioden 2012-2015 jämfört med de 2,0 procent som Energimarknadsinspektionen hade föreslagit. För elkunderna innebär detta enligt myndigheten en merkostnad om 34 miljarder kronor under fyra år.

Energimarknadsinspektionen överklagade förvaltningsrättens utslag till högre instans.

Som en reaktion på de många överklagandena föreslog regeringen tydligare regler för de avgifter elnätsföretagen kunde få ta ut av sina kunder. I april 2013 lämnade Energimarknadsinspektionen ett antal författningsförslag till regeringen om hur elnätsregleringen skulle kunna utvecklas och förtydligas inför den andra tillsynsperioden som innefattar åren 2016-2019. Energimarknadsinspektionen fick därefter i uppdrag från regeringen i december 2013 om att lämna förslag på de närmare bestämmelser som ska styra hur intäktsramar ska bestämmas. Enligt regeringens förslag till uppdrag att utreda och föreslå förändringar för fastställande av intäktsramar skulle Energimarknadsinspektionen ges bättre

möjligheter att reglera avgifterna. Energiminister Anna-Karin Hatt vill att kunderna behöver skyddas mot oskäligen och snabba prishöjningar. (EI får mer muskler mot elnätsföretag, DN 2013-12-20).

Energimarknadsinspektionen fann i sin utredning ”Bättre och tydligare av elnätsföretagens intäktsramar” (Energimarknadsinspektionen, 2014b) att det tidigare regelverket för att beräkna intäktsramar hade stora brister. Myndigheten konstaterade inledningsvis att det skulle ta för lång tid att låta regleringen utvecklas genom myndighetens tillämpning och domstolarnas rättspraxis. Det var inte heller lämpligt att ge Energimarknadsinspektionen en långtgående rätt att föreskriva om regelverket i principiellt viktiga frågor. Föreskrifter bör meddelas av regeringen.

Det största problemet med den beräkning av intäktsramen som hade gjorts för perioden 2012-2015 var hur den beräknade kapitalkostnader. ”I dagens reglering tillämpas real annuitetsmetod för fördelning av kapitalkostnader. Metoden tillämpas utan uppgifter om anläggningarnas ålder vilket leder till flera allvarliga konsekvenser. Det finns en uppenbar risk för att företagen överkompenseras och att kunderna får betala för en och samma anläggning mer än en gång. Denna risk uppkommer i och med att kapitalkostnadsersättning utgår för helt avskrivna tillgångar samt genom att elnätsföretagen erhåller för hög kapitalersättning för det fall avskrivningstiden i regleringen är för kort.”

(Energimarknadsinspektionen, 2014b)

För att komma till rätta med detta problem föreslog myndigheten flera förändringar av hur intäktsramarna skulle beräknas. Den viktigaste var att nätföretagen skulle beräkna kapitalkostnaderna med en real linjär metod som tar hänsyn till anläggningarnas ålder. Denna metod skulle styra mot korrekta avskrivningstider eftersom det ligger i nätföretagens intresse att anläggningarna ska generera avkastning under så lång tid som möjligt. Metoden ansågs eliminera riskerna för överkompensation som fanns i den tidigare använda metoden. För att kunna använda metoden måste nätföretagen skapa ett register med data över anläggningarnas ålder. (Energimarknadsinspektionen, 2014b)

Regeringen godkände i stort Energimarknadsinspektionens förslag men lade till två väsentliga förändringar. För det första att om en anläggning var äldre än 38 år eller saknade åldersuppgift skulle den i beräkningen av intäktsramen anses vara 38 år. För det andra att Svenska kraftnät på samma sätt som övriga elnätsföretag kommer att ha fyraåriga tillsynsperioder. (Regeringskansliet, 2014)

2.8 Diskussion och slutsatser

Energimarknadsinspektionen har den svåra uppgiften att reglera marknader som i flera fall är naturliga monopol. Därför fungerar inte den marknadsövervakning som kan användas på marknader med konkurrerande företag. Detta syns tydligt i de problem som myndigheten har haft när det gäller att reglera prisutvecklingen på elmarknaden. Myndigheten har haft relativt stora framgångar att få privata elkunder att utnyttja konkurrensen mellan elproducenter men har haft stora problem att skapa praxis för sättandet av nätavgifter.

En fundamental insikt från monopolmarknaden för elnät är att det är svårt att etablera en praxis om det inte finns en samsyn mellan politiker, reglerare och nätföretag. De senare har framgångsrikt överklagat myndighetens beslut om intäktsramar i olika rättsliga instanser. Det politiska systemet och myndigheten har då svarat med att förändra sättet att beräkna intäktsramarna istället för att låta en praxis utvecklas genom en gradvis förändring av hur intäktsramarna beräknas och genom rättsliga prövningar av myndighetens beslut. Två motiv verkar ha drivit politiker och myndighet att agera på detta sätt. 1) Nätavgifterna har ökat snabbare än övriga priser och förväntades fortsätta öka på detta sätt. 2) Det ansågs ta för lång tid att utveckla praxis via en process med myndighets beslut och utslag i rättsliga instanser.

Med den senaste metodförändringen hoppas politiker och myndighet att nätföretagen både ska hålla tillbaka avgiftshöjningar och förbättra elnäten. Det är först efter att Energimarknadsinspektionen har beräknat intäktsramarna för 2016-2019 som vi vet om nätföretagen kommer acceptera hur den nya beräkningsmodellen används.

Referenser

Bergman, M. (2010), Regulatory design and organization, Bilaga 2 i *Strategi för Transportstyrelsens marknads tillsyn över järnvägssektorn*, VTI och CTS

Dagens Nyheter (2013), EI får mer muskler mot elnätsföretag, 2013-12-20

Energimarknadsinspektionen, Tillsynspolicy

Energimarknadsinspektionen (2009), årsredovisning 2008.

Energimarknadsinspektionen (2010a), årsredovisning 2009.

Energimarknadsinspektionen (2010b), Övervakning och transparens på elmarknaden, EI R2010:21

Energimarknadsinspektionen (2012), årsredovisning 2011.

Energimarknadsinspektionen (2013), årsredovisning 2012.

Energimarknadsinspektionen (2014a), årsredovisning 2013.

Energimarknadsinspektionen (2014b), Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar, Ei R2014:09

Energimyndigheten (2008), årsredovisning 2007.

Europeiska unionens officiella tidning EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1227/2011 av den 25 oktober 2011 om integritet och öppenhet på grossistmarknaderna för energi.

Fritz, Peter (2013), Övergripande drivkrafter för efterfrågeflexibilitet - Hinder, möjligheter och alternativa utvecklingsvägar, Elforsk rapport 12:73, Sweco Energi guide Maj 2013.

Isacson, Torbjörn (Maj 2011) Ny attack på eljuntan, Svenska Dagbladet Näringsliv.

Heden, Håkan (2012), Energimarknadsinspektionen – en sekellång historia, Elanders Sverige AB

Regeringens proposition 2008/09:141, Förhandsprövning av nättariffer

Regeringskansliet (2014), Kompletterande konsekvensanalys till Energimarknadsinspektionens rapport Bättre och tydligare reglering av elnätsföretagens intäktsramar

SFS 2007:1118, Förordning med instruktion för Energimarknadsinspektionen

SOU 2007:99, Förhandsgranskning av nätavgifter m.m.