

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Energimarknadsinspektionens rapport Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023 (Ei R2017:07)

M2017/02561/Ee

Sammanfattning

- Konkurrensverket anser att Energimarknadsinspektionens rapport åskådliggör behov av en genomgripande översyn av elnätsregleringen. De intäktsramar som elnätsföretagen har erhållit under de senaste tillsynsperioderna har enligt Energimarknadsinspektionens analyser inneburit en systematisk överkompensation vilket medfört betydande omotiverade avgiftshöjningar för svenska elnätskunder.
- Konkurrensverket stöder Energimarknadsinspektionens förslag till ändrad elnätsreglering genom att i författning fastställa metoder och närmare regler för olika parametrar i kalkylränteberäkningen. Verket delar även bedömningen att risknivån i elnätsverksamheten är låg och att någon särskild riskpremie därför inte behövs.
- Föreslagna metoder för att beräkna olika parametrar i kalkylräntan som bygger på uppgifter gällande utländska jämförelsebolag är dock ytterst tveksamma, eftersom jämförbara bolag som verkar under likvärdiga villkor som de svenska elnätsföretagen i princip saknas.
- Konkurrensverket anser att tidshorisonten för att skatta den riskfria räntan i regleringen bör utgå ifrån femåriga i stället för föreslagna tioåriga statsobligationer för att bättre återspegla regleringens syfte.
- Konkurrensverket har inget att invända mot justerade avskrivningstider men avstyrker förslaget om förlängda avskrivningstider om det inte genomförs samtidigt med en övergång till ett förmögenhetsbevarande och historiebeaktande perspektiv i regleringen.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se

- Konkurrensverket föreslår att den föreslagna revideringskomponenten begränsas i omfattning inför kommande tillsynsperiod, förslagsvis till motsvarande hälften av Energimarknadsinspektionens förslag.
- Konkurrensverket tillstyrker förslagen om slopad schablonålder (den s.k. 38-årsregeln), förseningsavgift om elnätsföretag inte lämnar in ett förslag till intäktsram i tid och en sanktionsavgift om elnätsföretag under en tillsynsperiod tar ut mer intäkter än intäktsramen medger.

Övergripande synpunkter på ny elnätsreglering

Den översyn av elnätsregleringen som Energimarknadsinspektionen, Ei, fått regeringens uppdrag att genomföra får ses som ett resultat av och bör ta utgångspunkt i den faktiska utvecklingen av elnätsavgifterna under de senaste regleringsperioderna. En av de enskilt viktigaste delarna i elnätsregleringen och för utvecklingen av elnätsavgifterna, den beräknade kalkylräntan, har konsekvent övervärderats vid en jämförelse med verkliga förhållanden. Ei konstaterar vidare att domstolsavgöranden inom området inneburit att elnätsföretagen erhållit en systematisk överkompensation i förhållande till risknivån i elnätsverksamheten. Denna överkompensation har enligt Ei:s analyser inneburit betydande omotiverade avgiftshöjningar för svenska elnätskunder.

Konkurrensverket anser att en utvecklad elnätsreglering bör bygga på samma övergripande grunder som tidigare, dvs. att elnätsföretagen ska få ersättning för sina kostnader med en skälig vinst och incitament ska ges till att investera i effektiva nät. För att uppnå en väl fungerande elnätsreglering är inte bara en korrekt bestämning av kalkylräntan avgörande, väl så viktigt är valet av övergripande regleringsprincip. Konkurrensverket har, i likhet med vad som föreslogs av Energinätsutredningen (SOU 2007:99), sedan länge förespråkat en förmögenhetsbevarande i stället för nuvarande kapacitetsbevarande princip vid värdering av elnätsföretagens anläggningar.¹ Den förmögenhetsbevarande och historiebeaktande principen garanterar att elnätsföretagen alltid får sina kostnader täckta, varken mer eller mindre. Denna fråga uppmärksammas i rapporten då Ei konstaterar att genom att tillämpa ett kapacitetsbevarande synsätt har kunderna drabbats av högre kostnader än om ett förmögenhetsbevarande synsätt hade tillämpats. Något konkret förslag till principbyte framförs tyvärr inte inför nästkommande regleringsperiod 2020–2023. En positiv tolkning av Ei:s överväganden tyder dock på att ett sådant förslag övervägs, men först inför tillsynsperioden 2024–2027. Konsekvenser av detta diskuteras mera i avsnittet om ändrade avskrivningstider nedan.

¹ Se t.ex. Konkurrensverkets tidigare remissvar dnr 7/2008 över Energinätsutredningens första delbetänkande Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99) och dnr 550/2009 över Ei:s rapport Förhandsreglering av elnätsavgifter – Principiella val i viktiga frågor (Ei R2009:09).

Vid utformning av en elnätsreglering anser Konkurrensverket att det måste beaktas att en reglering av ett naturligt monopol primärt bör syfta till att skydda kunderna mot monopolprissättning. Utan ett naturligt konkurrenstryck på marknaden måste regleringen garantera rimliga priser och därför vara tillräckligt stram för att styra och pressa elnätsföretagen mot att bedriva en effektiv verksamhet.

Ei:s jämförelse av kalkylräntan för innevarande tillsynsperiod beräknad enligt tidigare respektive föreslagna metod visade att med föreslagna regler mer än halverades räntenivån. Även Ei:s slutsats att investeringsutgifterna endast haft marginell betydelse för de totala avgiftshöjningarna under 2016 och 2017 visar att elnätsregleringen är i behov av en genomgripande översyn.

Synpunkter på Ei:s förslag

En mer detaljreglerad metod för beräkning av rimlig avkastning

Konkurrensverket stöder det förslag till ändrad inriktning av elnätsregleringen som Ei eftersträvar genom att i författning i förväg tydligt fastställa metoder och närmare regler för hur olika parametrar i kalkylränteberäkningen ska bestämmas. Därmed kommer tydligheten i regleringen att öka och utrymmet för utdragna och svårförutsägbara tvister i domstolarna vid överklaganden minskar.

Beträffande den föreslagna detaljregleringen av sex parametrar i WACC-beräkningen vill Konkurrensverket göra följande kommentarer. Tekniken att för fastställande av kreditriskpremie, skuldandel och tillgångsbeta fortsatt använda metoder som bygger på uppgifter gällande utländska jämförelsebolag är ytterst tveksam. Tillräckligt många relevanta och jämförbara bolag som verkar under likvärdiga villkor som de svenska elnätsföretagen saknas helt enkelt för att utgöra en tillräckligt god jämförelsegrund. Även om EU har en övergripande gemensam elmarknadsreglering skiljer sig de nationella tillämpningarna och förhållandena väsentligt, exempelvis vad gäller regler för vertikal separation, marknadsstruktur, skatter m.m.

Mer ändamålsenligt skulle vara att underlag för fastställande av dessa parametrar, där det är möjligt, i stället hämtas från relevanta svenska förhållanden och att Ei sedan fastställer de värden som ska användas i förhandsregleringen. Konkurrensverket inser dock att det kan underlätta att vid tvister kunna hänvisa till etablerade teoretiska modeller som finns fastlagda i författning. I detta sammanhang öppnar Ei för att göra avstämningar mot verkligt utfall vid tillsynsperioden slut. Även om Ei inte utvecklar hur en sådan uppföljning ska gå till så tillstyrker Konkurrensverket principiellt att en uppföljning görs, oavsett hur parametervärdena beräknats/prognostiserats inför regleringsperiodens start.

Konkurrensverket delar Ei:s bedömning att det inte finns något som motiverar en särskild riskpremie för svenska elnätsföretag. Det har enligt Konkurrensverkets bedömning inte framkommit sådant behov, verksamheten är i allt väsentligt en

riskfri, långsiktigt stabil, allmännyttig verksamhet med stort statligt och kommunalt inslag där intäkter och rimlig vinst hos effektiva elnätsföretag garanteras av elnätsregleringen. Konkurrensverket anser att denna omständighet också generellt ska vara vägledande vid val av metoder och modeller för bestämning av värden för övriga riskanknutna parametrar i kalkylräntemodellen. Så kallade vedertagna och etablerade modeller för att bestämma dessa värden är ofta utvecklade för bedömning av företag som verkar inom marknader med generellt större risk-, förändrings- och konkurrensinslag.

Vid överväganden kring riskfri ränta och etablerade modeller för beräkning av kalkylräntan nämner också Ei en problematik som uppmärksammas, nämligen att inom elnätsreglering har kalkylräntan mer en funktion av värdesäkring, att vidmakthålla ett förutbestämt värde, det åldersjusterade nuanskningsvärdet av elnätsanläggningarna. I andra sammanhang (normalfallet) används kalkylräntan för att göra en samlad värdering av en lång ström av framtida kassaflöden. Sådana fall innebär generellt större osäkerhet och risk och i dessa situationer kan det därmed finnas skäl att välja ett längre tidsperspektiv vid kalkylräntebestämningen. Inom elnätsregleringen behöver man, som Ei konstaterar, i princip bara beakta en tillsynsperiod i taget, vilket gör det logiskt att anta lägre risk och räkna med en kortare tidshorisont. Ledande elnätsföretags faktiska upplåning visar även på en kortare tidshorisont.² Ei:s förslag att vid beräkning av kalkylräntan skatta den riskfria räntan från tioåriga svenska statsobligationer kan därför ifrågasättas. Mot denna bakgrund, och eftersom nya beräkningar görs inför varje fyra-årig tillsynsperiod, anser Konkurrensverket att tidshorisonten för den riskfria räntan i regleringen i stället bör utgå från femåriga statsobligationer.

Ändrade avskrivningstider, bibehållen revideringskomponent och slopad 38-årsregel

Ei föreslår mer differentierade men genomsnittligt längre avskrivningstider för elnätskomponenter. Konkurrensverket har i princip inga invändningar mot förslaget. Väl avvägda avskrivningstider bidrar till en samhällsekonomiskt effektiv elnätsreglering.

Konkurrensverket anser, som framgått ovan, det allmänt önskvärt att en övergång till ett förmögenhetsbevarande och historiebeaktande synsätt sker så snart som möjligt. Men det är också en absolut nödvändighet att ett byte sker om förslaget till ändrade, genomsnittligt ungefär tio år längre, avskrivningstider ska kunna genomföras. Görs inte förändringarna samtidigt kommer förlängda avskrivningstider, med ett bibehållt kapacitetsbevarande synsätt, att medföra att det skapas obefogat extra underlag för avskrivning och avkastning för redan gjorda investeringar som är delvis avskrivna enligt tidigare (kortare) avskrivningsplaner. Därmed skulle nätföretagen till viss del överkompenseras för dessa investeringar.

² Det värdesäkrande synsättet har bland annat framförts till Ei av professor emeritus Stefan Yard i samband med inlämnade synpunkter på elnätsregleringen inom ramen för detta regeringsuppdrag.

Konkurrensverket avstyrker därför förslaget som innebär förlängda avskrivningstider om det inte genomförs samtidigt med en övergång till ett förmögenhetsbevarande och historiebeaktande perspektiv i regleringen.

Konkurrensverket anser att det är otillfredsställande att inte Ei redan i denna rapport föreslagit en övergång till att tillämpa en förmögenhetsbevarande princip till kommande regleringsperiod 2020–2023. Ei tycks anse att detta kräver ytterligare omfattande utredning, dock utan någon redovisning eller uppskattning av tidsåtgång etc. Konkurrensverket vill framhålla att grundläggande analyser delvis redan gjorts av tidigare Energinätsutredningen och detaljer och nödvändiga följdändringar i regleringen torde Ei kunna snabbutreda under 2018 och att det därför skulle vara möjligt att genomföra ändringarna till regleringsperioden 2020–2023. I annat fall måste föreslagna justeringar av avskrivningstider också skjutas på. Ett alternativ skulle möjligen kunna vara att ändra avskrivningstider under perioden 2020–2023 endast för nya anläggningar men avvakta med att justera avskrivningstider för äldre anläggningar tills att ett förmögenhetsbevarande och historiebeaktande perspektiv införs i regleringen.

Ett syfte med att justera avskrivningstiderna är att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan avskrivningstiden och den ekonomiska livslängden på anläggningar. Med stora skillnader kan den samhällsekonomiska effektiviteten i regleringen påverkas med bl.a. risker för över- eller underinvesteringar. Trots förslag om justerade avskrivningstider anser Ei att det kvarstår betydande risker för att fungerande elnätsanläggningar utrangeras och ersätts i förtid vid slutet av avskrivningstiden för att på så sätt öka eller möjligen undvika minskad intäktsram. Eftersom detta riskerar medföra en oönskad kapitalförstöring föreslår Ei en fortsatt tillämpning av en 25-procentig s.k. revideringskomponent, som innebär att anläggningar i drift kan skrivas av under en viss tid även efter att normal avskrivningstid är slut (ytterligare 10 år för en anläggning med 40 års avskrivningstid).

Konkurrensverket kan i någon mån ha förståelse för Ei:s oro för onödig kapitalförstöring. De justerade avskrivningstiderna kommer dock att minska behovet av en revideringskomponent genom en förväntad bättre överensstämmelse mellan avskrivningstid och ekonomisk livslängd. Med en bättre modell och fastställda parametrar för kalkylränteberäkningen kommer kalkylräntan förhoppningsvis att bättre spegla de sammanvägda förräntningskraven från elnätsföretagens finansierare. Därmed minskas också företagens möjligheter och incitament att försöka tillgodogöra sig en högre intäktsram genom att byta ut anläggningar i förtid. Samtidigt bör framhållas att om företagen styrs mot att i stället behålla anläggningar "för länge" är det heller inte samhällsekonomiskt optimalt eftersom det bl.a. innebär risker för ökade underhållskostnader. Konkurrensverket föreslår därför att revideringskomponenten i vart fall begränsas i omfattning inför kommande tillsynsperiod, förslagsvis till motsvarande hälften av Ei:s förslag. På längre sikt kan sannolikt revideringskomponenten begränsas ytterligare eller

avvecklas, förutsatt att rimliga kalkylräntor i linje med Ei:s intentioner de facto fastställs.

Konkurrensverket delar Ei:s bedömning att regeln om schablonålder (den s.k. 38-årsregeln) bör avvecklas. De förväntade svårigheterna att mer exakt åldersbestämma elnätsanläggningar var från början överdrivna och efter flera år med tillämpning av en real linjär metod för fördelning av kapitalkostnader finns numera goda erfarenheter och rutiner för detta hos elnätsföretagen.

En fortsatt utestående och ifrågasatt del av i elnätsregleringen, som inte behandlas av Ei i denna rapport, är att anläggningar som förskottsbetalats med anslutningsavgifter av kunder får ingå i kapitalbasen och således generera underlag för intäkter. Detta medför en delvis dubbel kompensation för elnätsföretagen och Konkurrensverket anser att detta missförhållande bör åtgärdas.

Övriga författningsändringar

Beträffande övriga föreslagna ändringar i elnätsregleringen delar Konkurrensverket i allt väsentligt Ei:s överväganden och bedömningar. Detta gäller bl.a. förslag om förseningsavgift om elnätsföretag inte lämnar in ett förslag till intäktsram i tid till Ei och förslag om sanktionsavgift om elnätsföretag under en tillsynsperiod tar ut mer intäkter än intäktsramen medger. Konkurrensverket avstyrker dock förslaget att elnätsföretag som inte utnyttjat hela intäktsramen under en tillsynsperiod ska få två, i stället för nuvarande en, efterföljande tillsynsperiod på sig att kompensera sig för detta eftersom tillräckliga skäl för en sådan förändring inte presenterats.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Stig-Arne Ankner.

Rikard Jermsten

Stig-Arne Ankner