

Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020-2023 (Ei R2017:07)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- tillstyrker rapportens förslag att närmare reglera elnätsföretagens intäktsramar och avgiftsuttag. Vi ser ett stort behov av tydlig reglering för att skydda konsumenterna från monopolprissättning, öka förutsägbarheten och minska behovet av rättsprocesser.
- anser att intäktsramarna så långt möjligt bör baseras på faktiska kostnadsnivåer och därutöver ge utrymme för en rimlig vinst i form av avkastning på eget kapital med hänsyn tagen till branschens risknivå. Modellen måste även uppmuntra till relevanta investeringar och introduktion av ny teknik och samtidigt undvika överinvesteringar och i förtid utrangering av funktionell teknik. Den föreslagna modellen bygger på dessa hänsyn och bör därför kunna införas som legal ram, med möjligheter till fortsatta detaljusteringar efterhand.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

En närmare reglering är att föredra framför utveckling av praxis i domstol

En legal plattform för intäktsramarna har saknats vilket har lett till omfattande domstolsprocesser. Det finns en systematisk obalans i förhållandet att enbart leverantörer och inte kunder har prövningsrätt. Myndighetsbeslut får inte missgynna enskilda. Att aldrig få missgynna ett företag, som kan bevisa sakliga grunder för olika exempel på kostnader, omöjliggör en modell som är rättvis i medeltal. Eftersom området avsågs att utvecklas genom praxis har besluten varit vägledande också för övriga företag – även de som inte klagat på Energimarknadsinspektionens beslut. I huvudsak har domstolarna gått på företagets linje, vilket medfört betydligt större kostnadsökningar än i Energimarknadsinspektionens bedömningar och underlag för intäktsramarna. SKL anser därför att en närmare reglering är att föredra framför att utveckla prismodellen genom domstolspraxis.

Ett naturligt monopol kräver reglerad prissättning

I ett naturligt monopol behövs en tydlig styrning för att undvika monopolprissättning och skydda konsumenterna. Ei:s rapport visar att avgiftshöjningarna under senare år inte motsvarats av investeringar i motsvarande mån eller av faktiska riskpremier på kapitalmarknaden. Planerade investeringar skulle enligt rapporten motivera en prisökning på en procent per år snarare än de 6–8 procent som genomförts.

Prissättningen bör vara skälig i relation till relevanta kostnader och avkastning på kapital och kunnande samt uppmuntra till relevanta investeringar och privat företagsamhet i denna samhällsviktiga infrastruktur. I den föreslagna modellen finns sådana komponenter. Den innebär exempelvis en tydlig skillnad jämfört med VA-lagstiftningens självkostnadsprincip, som ger täckning för skäliga kostnader inklusive kapitalkostnader, men inget utrymme därutöver för avkastning på eget kapital.

Reglering av kostnadsmodellens komponenter samt justering för verkligt utfall

SKL instämmer i att priserna bör regleras med en metod som bygger på vedertagen praxis från liknande områden nationellt och internationellt. Den föreslagna WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital) används i praktiken redan i Sverige och tillämpas även internationellt. För att minska osäkerhet och behov av domstolsprövning behöver även dess ingående komponenter regleras så långt möjligt där det finns användbart underlag. Enligt förslaget regleras sex av sju parametrar, för beräkning av real kalkylränta samt inflation och skatt.

SKL ser det som rimligt att avkastningen på det egna kapitalet utgår från nivån på riskfri ränta (i form av 10-årig svensk statsobligation) med tillägg för en aktiemarknadspremie som justeras för branschens relativa risknivå (tillgångsbeta). Aktiemarknadspremien bedöms inte kunna detaljregleras men kan bestämmas baserat på ett brett aktieindex eller studier av marknadsaktörers avkastningskrav. Av rapporten framgår att baserat på historiska värden skulle denna reala premie för kapitalkostnaden i dagsläget hamna på drygt 2 procent utöver den riskfria räntan.

Vi instämmer i bedömningen att branschen har en låg risk relativt aktiemarknaden i övrigt, eftersom det handlar om en monopolverksamhet med koncession där intäktsramarna fastställs för fyra år i taget. Riskbedömningen görs liksom för de flesta övriga EU-länder genom marknadsanalyser av europeiska jämförelsebolag verksamma inom elöverföring, och baserats på aktiekursutveckling i förhållande till index.

För nätverksamhet handlar riskerna främst om tekniskskiften inom nätkomponenternas avskrivningstid och nedläggning av större kunders verksamhet. Detta kan anses beaktat genom metoden för marknadsvärdering. Den regulatoriska osäkerheten som branschen efter domstolsutslag tidigare fått compensation för bör minska betydligt med den föreslagna regleringen. SKL instämmer därför i att det i dagsläget inte är motiverat med en särskild riskpremie för nätverksamheten, om det inte framkommer obeaktade skillnader mellan de svenska företagen och de europeiska jämförelsebolagen. Branschen har anfört att även negativa kassaflöden till följd av förväntade ökade investeringsbehov i många elnät kommer försvåra finansiering och nödvändiga investeringar, särskilt för de privata bolagen. SKL anser att bedömningen av risk och lånekostnad behöver följas noggrant och vid behov justeras efterhand i modellen för intäktsramen.

För det lånade kapitalet är det relevant att kreditrisken (kreditriskpremien) beaktar branschens risknivå, vilket i modellen baseras på jämförelsebolags kreditrating och kostnad för tioåriga företagsobligationer.

Modellen baseras på en genomsnittlig skuldandel i jämförelseföretag, snarare än det individuella företagens andel eget kapital. Det är positivt då det motverkar att onödigt mycket eget kapital binds upp i verksamheten i syfte att få en stabil avkastning med låg risk, snarare än utifrån verksamhetens behov. Kapital bör i regel inte bindas upp om det kan lånas upp till lägre kostnad.

Vi ser det även som positivt att modellen utgår från prognoser men justerar för faktiskt utfall under tillsynsperioden för ett antal förändringar på kapitalmarknaden (riskfri ränta, skuldandel, kreditriskpremie och tillgångsbeta) samt för inflation och skattesats. Det bidrar ytterligare till att minska risken och öka förutsägbarheten.

En nackdel med korrigeringar i efterskott som får tas ut på nästkommande periods intäktsramar är att, även om de följer verkligt utfall över längre tid, så kan fluktuationen i avgiftsuttaget öka på grund av att både den nya nivån och den retroaktiva justeringen slår igenom samtidigt. I de fall utvecklingen avviker betydligt från den prognosticerade bör det vara möjligt att i den fortsatta utvecklingen av modellen öppna för justeringar redan under tillsynsperioden, för att minska större svängningar mellan perioderna.

Mer restriktivt till höjningar under perioden samt mer differentierade avskrivningstider

Vi ser positivt på att regelverket blir tydligare och mer restriktivt vad gäller möjligheterna till ensidiga höjningar från företagen under tillsynsperioden.

SKL instämmer vidare i förslaget till mer differentierade avskrivningstider, för att bättre stämma överens med ekonomiska livslängder. De kortare avskrivningstiderna för ny teknik uppmuntrar teknisk utveckling av näten. De längre avskrivningstiderna för långlivad traditionell teknik ger drivkrafter att bibehålla och underhålla tekniken, vilket minskar kapitalförstöring och överinvesteringar. Vi konstaterar att avskrivningstiderna totalt sett förlängs vilket förväntas leda till ett lägre avgiftsuttag.

De nätföretag som har en stor andel äldre och avskrivna anläggningar kan få ökade underhållskostnader. Intäktsramen för driftskostnader bör kunna ta hänsyn till detta.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande