

Näringsdepartementet
Energienerheten
103 33 STOCKHOLM

Stockholm den 9 maj 2014

Energimarknadsinspektionens förslag till ändringar i förordningen om fastställande av intäktsram inför tillsynsperioden 2016-2019 – Bättre och tydligare regering av elnätsföretagens intäktsramar

De i SKGS ingående branschorganisationerna; Skogsindustrierna, IKEM Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige, SveMin och Jernkontoret har tagit del av de rubricerade förslaget och vill framföra följande.

Den energiintensiva industrin

SKGS samlar landets mest energiintensiva företag. Sammantaget står dessa företag för 400 000 arbetstillfällen och mer än 25 procent av landets totala exportvärde. Företagen är internationellt konkurrensutsatta och verksamheten utmärker sig genom långtgående förädling till högkvalitativa och specialiserade produkter. SKGS vill understryka vikten för våra företag av en säker energiförsörjning till konkurrenskraftiga priser som en förutsättning för fortsatt tillväxt. En effektiv infrastruktur på energinätsidan i kombination med en väl fungerande konkurrens är viktiga förutsättningar för en säker tillgång på el till internationellt konkurrenskraftiga priser.

Övergripande synpunkter

Energimarknadsinspektionen (EI) har konstaterat att erfarenheterna av den nuvarande regleringen av intäktsramar för elnäten är att den är behäftad med sådana stora brister att såväl det nuvarande regelverket som reglermetoden behöver revideras. SKGS tillstyrker att så är fallet och ser positivt på EIs ansats att skydda kunderna från överdebitering till följd av monopolistisk vinstmaximering från nätbolagens sida. Nätbolagen har en juridisk och faktisk monopolställning för överföring av el till användarna. Nätkunderna kan inte vända sig till något annat nätbolag ifall de är missnöjda eller anser att tjänsten är överprissatt. Nätbolagen bedriver därmed en verksamhet med mycket låg risk. Detta är väsentliga utgångspunkter vid bedömning om vad som kan anses vara skäliga kostnader för elöverföring för kunderna och samhället. SKGS menar att dessa kostnader inte kan accepteras vara annat än låga.

SKGS anser att utredningsuppdragets begränsning till att undersöka alternativa lösningar för regleringen inom ramen för en kapacitetsbevarande princip dessvärre begränsar möjligheten för en reglering som i egentlig mening skyddar nätkunderna mot övervinster i nätmonopolen. Nuanskaffningsvärdeskomponenten i förslaget innebär de facto att nätföretagen tillerkänns rätten att ta ut kostnader från kunderna för investeringar som de inte behöver ha genomfört. Detta är principiellt inte godtagbart i ett kundperspektiv.

SKGS är ett samarbete mellan de fyra branschföreningarna Skogsindustrierna, Plast- & Kemiföretagen, SveMin och Jernkontoret. SKGS arbetar med den svenska basindustrins energifrågor. Basindustrin sysselsätter 400 000 personer och har ett exportvärde på 275 miljarder kronor

Synpunkter på förslagets olika delar

Behovet av en förändrad reglering

EIs funktion i nätmonopol är därför kritisk eftersom myndigheten är den enda garanten för att intäktsramen beräknas så att den endast täcker skäliga och verkliga kostnader för att bedriva överföring av el. För att EI ska kunna utföra sitt uppdrag och försvara samhällets kundintresse måste EI ha resurser, såväl i form av kunskap, personal som verktyg, vilka är anpassade till uppdraget.

SKGS delar EIs utgångspunkt att de väsentliga delarna av regleringen ska ligga fast och inte vara föremål för långdragna rättsprocesser som skapar osäkerhet på marknaden om såväl nätbolagens intäkter som kundernas kostnader.

Övergång till real linjär metod

Med real linjär metod skulle regleringen i viktiga delar ha sin utgångspunkt i företagens verkliga förutsättningar vilket vi menar är rätt utgångspunkt. Som kunder är vi villiga att betala för de nödvändiga kostnader som en effektivt bedriven överföring av el innebär. En utgångspunkt tagen i en oändlig avskrivning och kostnader som nätföretaget faktiskt inte haft faller på sin egen orimlighet.

Metoden styr mot korrekta avskrivningstider

SKGS menar att det är väsentligt att ta hänsyn till anläggningarnas ålder vid fördelning av kapitalkostnader. Avskrivningstiderna borde därför ligga så nära den tekniska livslängden för anläggningarna som möjligt. SKGS delar EIs slutsats att en regleringsmodell som tar dessa hänsyn skapar ett incitament att anläggningarna ska generera avkastning under så lång tid som möjligt. Med en korrekt och fastlagd ålder för anläggningarna minskas riskerna för överkompensation som finns med den nuvarande metoden. Återigen är det från kundernas perspektiv en fråga om att nätägarna ska få kostnadstäckning för sina verkliga investeringar och att inga överinvesteringar sker endast i syfte att skapa intäkter i funktionella nät där nätägaren redan har fått full kostnadstäckning för anläggningen från kunderna.

Fast avskrivning med tillämpning av en successiv revideringskomponent

EI föreslår att det ska framgå i förordningen vilka ekonomiska livslängder som ska gälla samt vilken kapitalkostnadsersättning som ska utgå efter den ekonomiska livslängden. SKGS menar att den ekonomiska livslängden så långt möjligt är ska matcha den tekniska livslängden på anläggningarna. Eftersom nätbolagen är garanterade att få full kostnadstäckning för den investering de gjort under den ekonomiska livslängden uppfylls åtagandet från samhället till nätägaren. Det är upp till nätägaren att ekonomiskt förvalta de egna investeringarna. SKGS avstyrker därför införandet av en s.k. successiv revideringskomponent som vi inte uppfattar som annat än en institutionaliserad överkompensation till ett monopol som redan garanterats full kostnadstäckning. Det bör framhållas att nätägaren garanteras kostnadstäckning för de eventuella underhållsåtgärder som ett äldre nät kan påkalla men att det för ett återbetalt nät faktiskt inte finns några kapitalkostnader som behöver täckas genom uttag från kunderna. När väl det äldre nätet behöver ersättas med en nyinvestering så uppstår en verklig investeringskostnad som nätägaren har rätt att få full kostnadstäckning för av kunderna. Det är alltså inte så att en nätägare i något fall skulle befinna sig i läget att bedriva en verksamhet med förlust. Det är inte heller så att en nätägare som åtnjuter nätmonopol löses från sina skyldigheter att leverera en kvalitativ nätöverföring till så låg kostnad som möjligt endast därför att denne erhållit full kostnadstäckning för den investering och drift som en gång utförts.

Kompensation till nätbolagen av regulatorisk risk

SKGS avstyrker varje form av risktillägg i kalkylräntan vid beräkning av nätbolagens intäktsramar. Nätbolagens verksamhet bedrivs i legala och faktiska monopol och riskerna är i princip obefintliga.

Risktillägg är i sammanhanget helt opåkallade och innebär en omotiverad kapitalöverföring från kunderna till monopolisten.

Skäliga kostnader för nätägaren

Vid beräkningen av skäliga kostnader delas kostnaderna in i kostnader som nätägaren anses kunna respektive inte kan påverka. För de påverkbara kostnaderna avses ett index användas för att hänsyn ska kunna tas till prisförändringar. Syftet med att ställa krav på nätägaren är att denne ska pressa sina kostnader och att dessa effektivitetsvinster ska komma kunderna till godo. SKGS anser dock att nuvarande reglering och också EIs förslag i allt väsentligt ger nätägaren rätt att lägga alla kostnader oavkortat på kunderna. Då utgångspunkten är att kunderna ska få skälig del av effektivitetsvinsterna brister regleringen i det att ingen avvägning sker av hur vinsterna av nätförbättringar ska fördelas mellan nätägare och kunder.

Negativt i ett kundperspektiv att kvarhålla en kapacitetsbevarande princip och tillämpa nuanskaffningsvärde

SKGS stöder att beräkningen av rimlig avkastning ska baseras på en kapitalförslitning som beräknas som en fast andel av den ursprungliga investeringen. I förslaget anges att kapitalförslitningen ska beräknas på ett nuanskaffningsvärde vilket innebär en uppräknings av en ursprunglig investering. SKGS anser att grundproblemet för nätkunderna är att regleringen utgår från en kapacitetsbevarande princip och avstyrker användandet av ett nuanskaffningsvärde i en regleringsmodell vars syfte är att basera uttaget från nätkunderna till verkligt gjorda investeringar och kostnader. De facto innebär användningen av nuanskaffningsvärde ett återställande av de negativa effekterna som identifierats av EI vad gäller nuvarande regleringsmodell och som påkallat en ny regleringsmodell. Nuanskaffningsvärdet ger nätägaren rätt att ta betalt för en kostnad som denne inte behöver ha haft. Det följer vidare att nuanskaffningsvärde inte logiskt passar i en modell där nätägaren har rätt att ta ut kostnader för underhåll. När kostnadstäckning ges till nätägaren som om nätet vore nytt kan de verkliga underhållskostnaderna inte vara annat än ytterst marginella eller obefintliga. I en regleringsmodell som bygger på verkliga kostnader ska också de faktiska kostnaderna för underhåll läggas på kunderna i den utsträckning de varit påkallade och utförts på ett effektivt sätt. En administrativ uppräknings av kostnader som inte uppstått står i strid med den utgångspunkten.

Åldersbestämmande av anläggningar - kännedom ett grundkrav på nätbolagen

EI föreslår att anläggningar som är äldre än 50 respektive 12 år ska anses sakna kapitalförslitning. SKGS stöder utgångspunkten att anläggningar vilka är äldre än de fasta ekonomiska livslängder som fastställs i regleringen ska värderas till noll. SKGS avstyrker dock att nätbolagen ska få rätt att under 10 år ta betalt för ledningar, stationer, transformatorer och kringutrustning för vilka full kostnadstäckning redan utgått. Detsamma gäller 2 år för system för beräkning eller rapportering vid mätning av överförd el. Det är SKGS uppfattning att svenska nätbolag har mycket god ordning och kunskap om de egna anläggningarna. Skulle mot förmodan så inte vara fallet är det enligt SKGS mening ett grundkrav som tillsynsmyndigheten inte kan göra avsteg från. Det saknas därför anledning att anta att nätbolagen inte ens kan ange under vilket decennium som en investering har skett i näten.

I sammanhanget är det väsentligt att inte skapa möjligheter för nätbolagen att kringgå utgångspunkten med verkliga ursprungliga investeringar. En sådan möjlighet är att ange att information saknas och att bokförda värden ska tillämpas. Det finns inget som motiverar att kunder till monopol ska tvingas betala för good-will kostnader när nät handlats mellan olika aktörer eller när en aktör värderat upp sitt nät. SKGS föreslår därför att ett nät ska värderas till noll om inte nätägaren kan visa ålder på anläggningen.

Elefanten i rummet är avkastningsräntan och bör regleras av regeringen

Kalkylränta och effektiviseringskrav omfattas inte av utredningen med motiveringen att de är mindre lämpliga att fastställa i lag eller förordning. SKGS menar att den ersättning som den monopoliserade nätverksamheten, med tanke på det rättsliga och faktiska monopolet och den mycket låga risken, inte kan accepteras ligga annat än i nivå med statslåneräntan med ett marginellt påslag om så kan motiveras. Det finns alltså stor möjlighet att regeringen att fastställa långsiktigt förutsebara regler och undvika långdragna rättsprocesser i en fråga som är helt avgörande i frågan om hur mycket ett nätbolag ska kunna ta ut av sina kunder. I en reglering där värdet på anläggningarna och nivån på avkastningen interagerar med varandra som kommunicerande kärl är det olämpligt att endast reglera en del. Samma överruttig från kunderna kan åstadkommas genom en stor avkastningsränta på ett litet kapital som en övervärderad kapitalbas och en liten avkastningsränta. SKGS förordar därför att regeringen fastställer avkastningsräntan med utgångspunkt i den för varje period gällande statslåneräntan. I lågriskverksamheter som nätverksamhet kan endast en liten andel av kapitalet tillåtas bestå av eget kapital, förslagsvis 10-20 procent. Ett litet tillägg för eget kapital kan övervägas.

Den WACC som använts av EI för beräkning av rimlig intäktsram har under första tillsynsperioden varit 5,2%. Detta har varit föremål för rättsliga processer då nätbolagen ansett att den tillämpade WACCen varit felaktig. Som redogörs i EIs underlag bedömde förvaltningsrätten att en rimlig långsiktigt stabil kalkylränta kunde fastställas till 6,5% för 2012-2015. Processen pågår för närvarande i Kammarrätten. SKGS menar att det är orimligt att nätbolag ska kunna tillerkännas avkastningsgrader som många gånger kan ligga på samma nivå som globalt konkurrensutsatt tillverkningsindustri.

Anslutningsavgifter ska inte omfattas av kapitalbas

Vid anslutning av kunder till elnätet utgår anslutningsavgifter med vilka nätägaren får full eller partiell kostnadstäckning direkt av kund för anslutningen. SKGS menar att den kostnadstäckning som utgår vid anslutning ska undantas kapitalbasen eftersom nätkunden annars kommer att få betala ränta på den investering han redan betalat för.

Stockholm den 9 maj 2014

För SKGS,

Mikael Möller
IKEM Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige