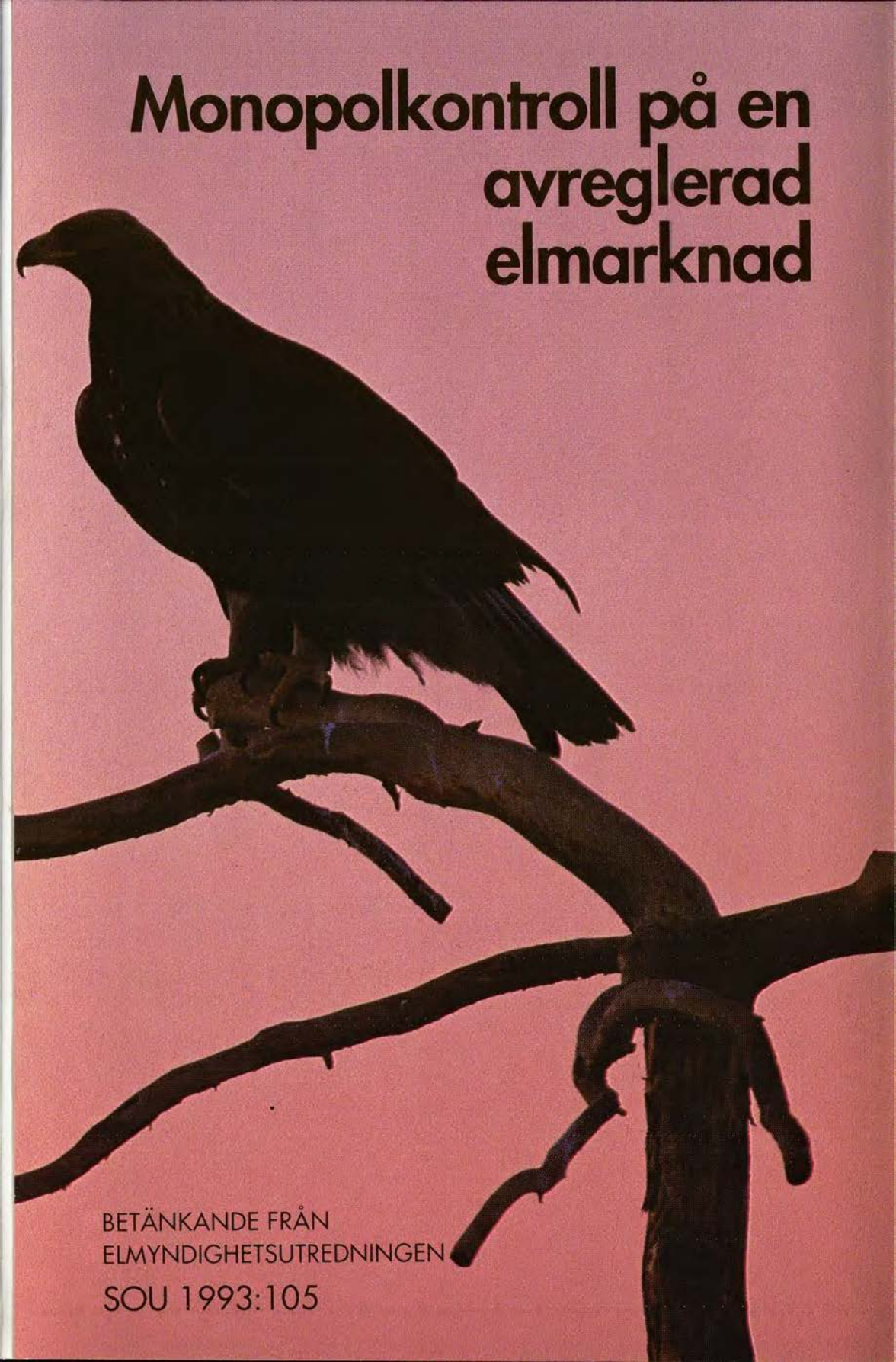
Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad



BETÄNKANDE FRÅN
ELMYNDIGHETSUTREDNINGEN

SOU 1993:105

Ref KB Occ 800

Statens offentliga utredningar
1993:105
Näringsdepartementet

Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad

Betänkande av Elmyndighetsutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Omslagsbild:
Torbjörn Arvidson, Tiofoto

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13494-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Den 1 juli 1993 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda organisation och finansiering av myndighetsuppgifterna för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden.

Till särskild utredare förordnades generaldirektören Rolf Annerberg.

Utredningen, som påbörjade sitt arbete i september 1993, har antagit namnet Elmyndighetsutredningen (N 1993:05).

Sekreterare åt utredningen har varit fil kand Peter Fritz och hovrättsassessorn Bertil Persson.

Till experter förordnades den 1 september 1993 departementssekreteraren i Finansdepartementet Gunnar Balsvik (t.o.m den 14 november 1993), direktören Ingela Blixt, Närings- och teknikutvecklingsverket, byråchefen Bo Diczfalusy, Konkurrensverket, departementssekreteraren i Näringsdepartementet Cecilia Hellner, direktören Håkan Nyberg, Affärsverket svenska kraftnät och tekniske direktören Jaak Nöu, Elsäkerhetsverket, den 25 oktober 1993 organisationsdirektören Magnus Svantesson, Statskontoret samt den 15 november 1993 departementssekreteraren i Finansdepartementet Bengt Toresson.

Experten Ingela Blixt har avgett ett särskilt yttrande.

Härmed överlämnas utredningens betänkande (SOU 1993:105) Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad.

Uppdraget är härmed avrapporterat.

Stockholm i november 1993

Rolf Annerberg

/Peter Fritz

Bertil Persson

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Utredningsuppdraget och direktiven 15

2 Bakgrund m.m. 17
2.1 Inledning 17
2.2 Utvecklingen mot en avreglerad elmarknad 17
2.3 Nuvarande ellagstiftning 19
2.4 Myndigheter på elområdet 24
2.4.1 Närings- och teknikutvecklingsverket 24
2.4.2 Elsäkerhetsverket 30
2.4.3 Affärsverket Svenska kraftnät 32
2.4.4 Konkurrensverket 34

3 Ellagstiftningsutredningens förslag m.m. 37
3.1 Inledning 37
3.2 Förslag till ändrad ellag 38
3.3 Förslag om nätmyndighet 42
3.3.1 Koncessionsgivning 42
3.3.2 Normgivning 42
3.3.3 Bedömning av pris och andra villkor för nättjänster 43
3.3.4 Information om handel med el 45
3.3.5 Nätmyndighetens befogenheter 46
3.3.6 Särskilda yttranden 47
3.4 Nätmyndighetens uppgifter enligt utredningen "Handelsplats för el" 48

4 Utländska och svenska jämförelser 51
4.1 Inledning 51
4.2 Storbritannien 52
4.2.1 Allmänt 52
4.2.2 The Office of Electricity Regulation (OFFER) 53
4.2.3 Konsumentskyddet 53
4.3 Norge 54
4.3.1 Allmänt 54

4.3.2 Norges vassdrags- og energiverk (NVE) 56
4.4 Sverige 57
4.4.1 Telestyrelsen 57
4.4.2 Finansinspektionen 58
4.4.3 Datainspektionen 59
4.4.4 Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen 60
4.4.5 Nämnden för offentlig upphandling 60
4.4.6 Iakttagelser 61

5 Nätmyndighetens arbetsuppgifter och resursbehov 67
5.1 Inledning 67
5.2 Orientering om tillsynsobjekten 69
5.3 Tillståndsgivning 71
5.4 Normgivning 73
5.4.1 Särredovisning 74
5.4.2 Prestationsindikatorer 74
5.4.3 Beräkning av nätföretagens totala intäkter 75
5.4.4 Mätning och avräkning 79
5.4.5 Nättariffens principiella utformning 80
5.4.6 Hantering av klagomål 81
5.4.7 Resursbehov 82
5.5 Uppföljning 82
5.6 Information och rådgivning 83
5.7 Prövning 85
5.8 Övriga uppgifter 87
5.9 Nätmyndighetens totala resursbehov 88
5.10 Konsekvenser av ett stegvist genomförande 89

6 Organisationslösningar 91
6.1 Inledning 91
6.2 Faktorer som påverkar valet 92
6.3 Olika faktorers betydelse 93
6.3.1 Samordning av beslut 93
6.3.2 Samutnyttjande av kompetens 96
6.3.3 Oförenliga intressen 97
6.3.4 Myndighetskultur 99
6.3.5 Prioritering mellan områden 100
6.3.6 Administrativa kostnader 100
6.3.7 Rekrytering av kompetent personal 102
6.3.8 Omläggningsaspekter 102
6.3.9 Renodling av en myndighets verksamhet 102
6.3.10 Styrning och uppföljning 103
6.3.11 Profilering 103

6.4 Slutsats angående val av huvudmannaskap 104
6.5 NUTEKs roll som energiansvarig myndighet 105
6.5.1 Myndighetsansvar på den framtida elmarknaden 106
6.5.2 Nätmyndighetens betydelse för NUTEK 106

7 Verksamhetens finansiering 109
7.1 Inledning 109
7.2 Anslag via statsbudgeten 109
7.3 Avgifter 110
7.3.1 Bruttoredovisning eller nettoredovisning 110
7.3.2 Formell reglering av avgiftsuttag 111
7.3.3 Avgiftsområden och avgiftssättning 112
7.3.4 Avgiftsprinciper 114
7.4 Uppdragsinkomster 114
7.5 Kapitalförsörjning 115
7.6 Överväganden och förslag 116

8 Övriga frågor 119
8.1 Rörledningsärenden 119
8.2 Myndighetens ledning 119
8.2.1 Allmänt 119
8.2.2 Styrelsemyndighet 121
8.2.3 Enrådighetsverk 122
8.2.4 Rådgivande organ 122
8.2.5 Bedömning 123
8.3 Myndighetssamordning 124
8.4 Genomförande 124

Särskilt yttrande av Ingela Blixt 127

Bilagor
1 Utredningens direktiv 129
2 Reglering på brittiskt vis 135
3 Reglering av intäkter från nätverksamhet 169
4 Utkast till myndighetsinstruktion 193

Sammanfattning

Våren 1992 lade regeringen fram förslag till mål och strategier för en reformering av den svenska elmarknaden. Målet för reformen är att genom ökad konkurrens nå ett än mer rationellt utnyttjande av produktionsresurserna och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser.

En särskild utredning, Ellagstiftningsutredningen, har fått i uppdrag att lägga fram de förslag till ändringar i nuvarande lagstiftning som behövs för att dessa riktlinjer för en elmarknad med konkurrens ska kunna genomföras. Utredningen lämnade i juli 1993 delbetänkandet (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol.

Även med konkurrens på elmarknaden behövs enligt Ellagstiftningsutredningen en kontroll av nätverksamheten. Med nätverksamhet avses allt som behövs för att näten ska kunna användas för överföring av ström. Kontrollen gäller i första hand att ledningar och nät hålls öppna och tillgängliga på skäliga villkor för alla som behöver använda dem för att överföra ström. I andra hand behövs en kontroll av nätverksamheten för att styra prisutvecklingen för nättjänster - tarifferna för anslutning och överföring - och ägarnas vinstuttag.

Den myndighet som ska sköta kontrollen av nätverksamheten kallas i Ellagstiftningsutredningens betänkande *nätmyndigheten.*

Denna utredning har till uppgift att utreda nätmyndighetens resursbehov, organisation och finansiering.

Nätmyndighetens uppgifter

Nätmyndighetens insatser är på flera sätt avgörande för att den planerade elmarknadsreformen ska få avsedd effekt.

För det första är det myndighetens uppgift att prisreglera och utöva tillsyn över den s.k. nätverksamheten, en verksamhet som omsätter ca 15 miljarder kronor per år. Eftersom nätföretagen saknar konkurrens är det myndighetens uppgift att se till att det skapas incitament till såväl hög leveranssäkerhet som till

kostnadseffektivitet. Det är också myndighetens uppgift att säkerställa att elanvändarna inte behöver betala ett högre pris än nödvändigt för nättjänsterna.

För det andra är konkurrerande producenters och elsäljares tillgång till näten en förutsättning för att konkurrensen på elmarknaden ska fungera. Myndighetens uppgift är att verka för att nättariffer, mät- och avräkningssystem m.m. utformas på ett sätt som underlättar handel och främjar konkurrens.

Den dimensionering av nätmyndigheten vi föreslår grundas på uppfattningen att regler och arbetsmetoder ska uppmuntra till egenkontroll i branschen. För att detta ska ske krävs:

* att samhällets krav på nätverksamhet m.m. är klart uttryckta och väl spridda,
* att regler och föreskrifter är utarbetade efter samråd med branschen och abonnenterna,
* att informationen om nätföretagen görs lättillgänglig,
* att myndigheten har tillräcklig kunskap och tillräckliga befogenheter att ingripa när det är befogat.

Koncessionsgivning

Vi anser att de frågor som rör koncessionsgivning enligt förslaget om ändrad ellagstiftning och de nya myndighetsuppgifter som följer av lagförslaget bör organiseras gemensamt. Syftet med koncessionsverksamheten är ytterst att säkerställa rationella nätinvesteringar och därmed tillgodose allmänhetens behov av god leveranssäkerhet, samtidigt som markintrång och negativa miljökonsekvenser kan minimeras.

Normgivning

För att precisera lagstiftningen bör myndigheten ha möjlighet att i vissa fall utfärda föreskrifter. Myndigheten har vidare möjligheten att utfärda allmänna råd i frågor som rör nätverksamhet m.m. Särskilt inledningsvis kommer arbetet med normgivning att vara relativt omfattande. Föreskrifter ska utfärdas bl.a. såvitt avser utformningen av årsredovisningen för nätverksamheten och frågor som rör mätning och avräkning.

En mycket central uppgift för myndigheten blir att göra bedömningar och utfärda allmänna råd för hur nätföretagens totala intäkter ska beräknas. Nätavgiften får inte vara så hög att monopolvinster uppstår. Tarifferna får heller inte vara så låga att de försvårar för företagen att finansiera ny- och återinvesteringar och därmed äventyra leveranssäkerheten på sikt. Myndigheten måste också beakta att företagen har incitament till att

effektivisera verksamheten och på så sätt kunna sänka nätavgifterna.

Prövning

Även om myndighetens arbetsmetoder syftar till självreglering av nätföretagen kommer det att finnas situationer när myndigheten måste utfärda föreläggande för nätinnehavare som inte följer regelverket. Nätmyndighetens uppgift är också att pröva klagomål från enskilda och i vissa fall tvister mellan olika nätägare. Det är också nätmyndighetens uppgift att inträda som part i mål när myndighetens beslut prövas av domstol. Nätmyndigheten har möjligheten att förelägga viten.

Av myndighetens övriga uppgifter kan nämnas *uppföljning, information och rådgivning* samt *administrativa uppgifter*.

Nätmyndighetens resursbehov

Vid bedömningen av resursbehovet utgår vi från det genomsnittliga resursbehovet under en treårsperiod. Inledningsvis kan det krävas en inriktning på uppgifterna normgivning och information. Senare under treårsperioden kan större resurser läggas på uppföljning och prövning.

För att kunna genomföra de ovan nämnda uppgifterna bedömer utredningen att det krävs en personalstyrka på *ca 35 personer*. Kompetensen hos de anställda bör vara en blandning av ekonomisk, teknisk och juridisk kompetens. Utöver dessa personalgrupper krävs personer med allmän administrativ kompetens samt vissa specialkompetenser om bl.a. information, data och statistik.

Det totala resursbehovet inklusive löner, konsulter, lokalkostnader, informationsinsatser, räntor och avskrivningar m.m. uppskattar vi till *ca 22 miljoner kronor per år*.

Nätmyndighetens organisation

Vi har studerat tre alternativ beträffande huvudmannaskap för nätmyndighetens verksamhet. Dessa är *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* som i dag bl.a. har hand om koncessioner enligt ellagen, *Elsäkerhetsverket* som i dag har ansvar för elnätet från elsäkerhetssynpunkt och en helt *ny myndighet*.

Vår uppfattning är att det finns fördelar och nackdelar med samtliga alternativ och att samtliga tre alternativ är tänkbara och möjliga att genomföra.

Fördelen med en sammanläggning med Elsäkerhetsverket är främst att den tekniska kompetens som finns i Elsäkerhetsverkets regionala organisation i så fall kan utnyttjas bättre.

Fördelarna med en sammanläggning med NUTEK är att nätmyndigheten därigenom lättare kan utnyttja NUTEKs breda kompetens på energiområdet och andra specialistfunktioner. Om många myndighetsuppgifter på energiområdet samlas på NUTEK blir det också lättare för allmänheten och andra att hitta fram, NUTEKs roll som central energimyndighet blir tydligare.

Utredningens uppfattning är emellertid att elmarknadsreformen som sådan skulle gynnas av att nätmyndigheten organiseras som en fristående myndighet. Genom att skapa en fristående myndighet betonas verksamhetens betydelse. Detta gör förändringen på elmarknaden tydlig och skapar förtroende för elmarknadsreformen.

Vår slutsats är alltså att nätmyndigheten bör organiseras som en fristående myndighet. Detta är särskilt väsentligt under den första femårsperioden av verksamheten eftersom vi ser myndigheten som en garant för att reformen får avsedd effekt på elmarknaden och därigenom finner allmän acceptans. Efter fem år bör myndighetens verksamhet utvärderas.

Om nätmyndigheten knyts administrativt och samlokaliseras med NUTEK skulle dessutom de fördelar vi ser med NUTEK-alternativet delvis kunna uppnås. NUTEK torde dessutom kunna erbjuda administrativa tjänster till konkurrenskraftiga villkor. Vi ser det således som en fördel om nätmyndigheten lokaliseras till lokaler i anslutning till NUTEK.

NUTEKs roll som central energimyndighet

Enligt direktiven ska vi bedöma hur NUTEKs roll som energiansvarig myndighet påverkas om nätmyndigheten inte förs till NUTEK.

NUTEKs uppgift som central energimyndighet är att företräda energiintresset gentemot andra intressen. I detta ligger bl.a. att verka för en säker och billig energiförsörjning. Myndigheten värnar detta intresse bl.a. genom att påverka utformningen av regelverk (normer, skatter m.m.) såväl nationellt som internationellt. Myndigheten lämnar också själv och i samarbete med andra underlag för och verkställer de politiska besluten. Både forsknings- och utvecklingsverksamhet samt analysverksamhet har stor betydelse här.

Enligt vår bedömning påverkas inte NUTEKs möjligheter att fullfölja sin energipolitiska uppgift i någon väsentlig utsträck-

ning av om vårt förslag genomförs. Om NUTEK blev huvudman är verket självt ansvarigt för att verksamheten fungerar tillfredsställande. I vårt förslag ligger det i NUTEKs roll att följa nätmyndighetens verksamhet och utvecklingen på elmarknaden för att förvissa sig om att utvecklingen ligger i linje med de övergripande energi- och näringspolitiska målen. Detta underlättas om verksamheten samlokaliseras med NUTEK och administrativ samverkan kommer till stånd.

Nätmyndighetens finansiering

De möjligheter till finansiering av verksamheten som står till buds är i princip anslagsfinansiering via statsbudgeten, avgiftsfinansiering från marknaden eller en kombination av dessa alternativ.

Vi föreslår att nätmyndighetens verksamhet finansieras genom avgifter.

Myndighetens verksamheter bör finansieras via en avgift som betalas av innehavare av nätkoncession. Avgiften bör vara differentierad så att avgiften i det enskilda fallet motsvarar en rimlig kostnad och betalas årligen. Den modell som utredningen förordar är att respektive koncessionsinnehavares balansomslutning ger grund för en procentuellt beräknad avgift. Avgiften torde uppgå till ca 1,5 promille av den ekonomiska omslutningen. För ett hushåll motsvarar detta ca 1-4 kronor per år.

Nätmyndighetens ledning

Det finns i dag tre grundmodeller för ledningen av statliga myndigheter. En form är att myndighetens chef är högsta beslutande instans inom myndigheten, s.k. *enrådighetsverk*. Vid vissa myndigheter finns det vid sidan om myndighetschefen ett *råd*. En tredje form är att det förutom myndighetschefen även finns en s.k. *lekmannastyrelse* som fattar vissa beslut.

Ett grundläggande krav på den nya myndigheten är att den vid sin myndighetsutövning agerar på ett självständigt sätt. Detta gäller särskilt myndighetens prövningsverksamhet och då särskilt vid avgörande av klagomål. Detta krav på stor integritet innebär att myndigheten inom de ramar som ges av regering och riksdag måste stå fri från styrning utifrån.

Vi menar att den bästa lösningen är en myndighetschef som bär hela ansvaret för verksamheten. Att organisera myndigheten som ett s.k. enrådighetsverk framstår också som den mest effektiva ledningsformen.

Det externa inflytande som kan krävas för att förbättra myndighetens verksamhet bör kanaliseras via ett av regeringen utsett råd.

1 Utredningsuppdraget och direktiven

Utredningens direktiv (Dir 1993:94) innebär ett uppdrag att utreda organisation och finansiering av myndighetsuppgifterna för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden.

Utgångspunkter för utredningens arbete är enligt direktiven riksdagens beslut om riktlinjer för den fortsatta reformeringen av elmarknaden och Ellagstiftningsutredningens betänkande (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol. Vidare ska Affärsverket svenska kraftnäts rapport Handelsplats för el beaktas. Även regeringens direktiv (Dir 1993:93) till Ellagstiftningsutredningen bör beaktas.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

Till utredningen har i november 1993 även överlämnats en promemoria från Näringsdepartementet om nätmyndighetens uppgifter vid ett successivt genomförande av elmarknadsreformen.

För att få en aktuell bild av förhållandena i Storbritannien och Norge har utredningen bl.a. besökt eltillsynsmyndigheterna i dessa länder. I fråga om Storbritannien har utredningen även låtit ta fram en rapport om tillsynen på den engelska elmarknaden. Denna rapport har författats av Alex Henney, European Energy Economics. En till svenska översatt och bearbetad version av rapporten återfinns i *bilaga 2*.

Studiebesök har också gjorts vid ett antal svenska myndigheter, bl.a. Närings- och teknikutvecklingsverket, Elsäkerhetsverket, (huvudkontoret och ett regionkontor), Telestyrelsen och Finansinspektionen.

På utredningens uppdrag har PriceWaterhouse företagit en studie av vissa frågor kring prisreglering av nätverksamhet. Studien återfinns i *bilaga 3*.

2 Bakgrund m.m.

2.1 Inledning

Inledningsvis ges en bakgrund till den pågående utvecklingen mot en avreglerad svensk elmarknad. Därefter redovisas gällande rätt på nu aktuellt område.

Närings- och teknikutvecklingsverket, Elsäkerhetsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Konkurrensverket är alla myndigheter som i dag har ansvar för olika avsnitt av elområdet. I ett avslutande avsnitt beskrivs dessa myndigheters organisation och verksamhetsområden.

2.2 Utvecklingen mot en avreglerad elmarknad

Omstruktureringen av den svenska elmarknaden inleddes hösten 1990 när regeringen i en skrivelse (1990/91:50) till riksdagen presenterade ett omfattande åtgärdsprogram för att bl.a. stabilisera den svenska ekonomin.

I skrivelsen aviserades två förändringar avseende Statens vattenfallsverks (Vattenfall) verksamhet. Vattenfall skulle göras om till aktiebolag och stamnätet skulle ges en från Vattenfall mer fristående organisationsform. Omvandlingen väntades enligt skrivelsen leda till en effektivare elmarknad och skulle ses som uttryck för en ny näringspolitik där strävan att åstadkomma väl

fungerande marknader och effektiv konkurrens var en viktig del.

Regeringen (prop. 1990/91:87) lade våren 1991 fram förslag som bl.a. innebar en bolagisering av Vattenfall. Det viktigaste motivet till att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var enligt propositionen att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Målet angavs vara en ökad avkastningsförmåga inom ramen för oförändrade eller lägre reala elpriser och en fortsatt trygg elförsörjning. Stamnätet borde enligt propositionen ges en organisationsform som möjliggör att en succcessivt ökande effektivitet i det svenska kraftsystemet kan förenas med en fortsatt hög leveranssäkerhet. Genom åtgärder som ökar konkurrensen mellan producenter i Sverige samt mellan svenska och utländska producenter skulle kraftkonsumenternas ställning stärkas.

I november 1991 överlämnade Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) till regeringen rapporten (B 1991:6) Elmarknad i förändring. I rapporten lämnades förslag som syftar till att öppna den svenska elmarknaden för konkurrens. Ett regelverk borde enligt förslagen skapas som ger en stor frihet för kraftproducenter och elanvändare att sluta kontrakt inbördes och med varandra om leveranser på kort och lång sikt. På de svenska kraftledningsnäten borde en fri handel kunna ske med elektrisk kraft mellan kraftverk, återförsäljare och industri inom och utom landet. Stamnätet föreslogs skötas av ett statligt verk.

Huvuddelen av verksamheten i Vattenfall ombildades den 1 januari 1992 till ett aktiebolag, Vattenfall AB. Samtidigt överfördes storkraftnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna till Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Genom uppgiftsfördelningen mellan Svenska kraftnät och Vattenfallskoncernen har på nationell nivå införts en klar åtskillnad mellan nätverksamhet å ena sidan och produktion/försäljning å den andra.

I regeringens proposition (1991/92:133) om en elmarknad med konkurrens redovisades förslag till mål och strategier för en fortsatt reformering av den svenska elmarknaden. Enligt propositionen är målet för en reformering av den svenska elmarknaden att genom ökad konkurrens nå ett mer rationellt utnyttjande av produktionsresurserna och att tillförsäkra kunderna flexibla leveransvillkor till lägsta möjliga priser. Detta bör (prop. s. 18) ske genom följande åtgärder.

* Konkurrensen om kunderna skärps så att förutsättningar skapas för en effektiv prisbildning på elmarknaden. Kraftföretag och kunder ska kunna välja vilka de handlar med.

Prisbildningen ska anpassas till kundernas behov och förutsättningar.

* Möjligheterna till export och import av el ökas. Såväl kraftföretag som andra företag ska kunna köpa och sälja el över den svenska gränsen.
* Konkurrensen på elmarknaden övervakas med stöd av en skärpt konkurrenslagstiftning. Inget företag ska tillåtas att genom sin storlek eller på grund av andra orsaker styra prisbildningen på el.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade näringsutskottet enhälligt (bet. 1991/92:NU30 s. 4 f.) att det är angeläget att det skapas en ökad konkurrens på elmarknaden. Utskottet anslöt sig till de mål och strategier för elmarknadens reformering som hade förordats i propositionen. Utskottet tillade att ett mer rationellt utnyttjande av produktions- och distributionsresurserna på elområdet bör kunna uppnås genom ökad konkurrens och ett öppnande av den internationella handeln. För att undvika riskerna för snedvridningar i konkurrensen är det, anförde utskottet, önskvärt att hänsyn tas till behovet av ömsesidighet i den internationella handeln. Riksdagen anslöt sig i juni 1992 (bet. 1991/92:NU30, rskr. 1991/92:322) till de mål och strategier som hade förordats i propositionen.

Våren 1992 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet. Utredaren har att lägga fram de förslag till ändringar i nuvarande lagstiftning som behövs för att dessa riktlinjer för en elmarknad med konkurrens ska kunna genomföras. Utredaren (N 1992:04), som har antagit namnet Ellagstiftningsutredningen, överlämnade i juli 1993 delbetänkandet (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol. Utredningens förslag redovisas i avsnitt 3.

Svenska kraftnät erhöll i augusti 1992 regeringens uppdrag att utreda förutsättningarna för en svensk börs för handel med el och, om förutsättningar för en sådan börs förelåg, lämna förslag till organisation av en sådan. Svenska kraftnät redovisade i juli 1993 detta sitt uppdrag i rapporten Handelsplats för el.

2.3 Nuvarande ellagstiftning

De grundläggande bestämmelserna om elektriska anläggningar finns i lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, nedan benämnd ellagen. Ellagen

innehåller bl.a. bestämmelser om koncession för att dra fram eller begagna elektrisk starkströmsledning, skyldighet att leverera och köpa elström, reglering av pris och övriga villkor, skadestånd, elsäkerhet, kontroll av elektrisk materiel, ansvar och överklagande.

Utöver ellagen finns andra lagar som berör elförsörjningen, t.ex. lagen (1977:439) om kommunal elplanering, lagen (1981:599) om utförande av eldningsanläggningar för fastbränsle (fastbränslelagen) och lagen (1987:142) om förvärv av eldistributionsanläggningar. För de eldistributionsföretag som drivs i kommunal regi är kommunallagen (1991:900) med dess regler om bl.a. likställighet och förbud mot att driva näringsverksamhet i vinstsyfte, samt den rättspraxis som därvid utvecklats, viktig.

Planeringen och möjligheterna till utbyggnad av elektriska anläggningar beror av bl.a. plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Genom denna lagstiftning har föreskrifter införts om att koncession enligt ellagen inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av frågor om tillstånd till koncession ska i vissa fall lagen om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Regeringen har dessutom utfärdat ett antal förordningar som berör området. Som exempel kan nämnas elförordningen (1982:548) samt förordningen (1957:601) om elektriska starkströmsledningar.

Ellagens bestämmelser om eldistribution bygger på ett system med koncessioner. Starkströmsledningar får inte byggas eller användas utan särskilt tillstånd (koncession). Genom att koncessionshavaren i viss utsträckning är skyldig att direkt eller indirekt tillhandahålla ström till sina kunder och att underkasta sig villkorsprövning, reglerar koncessionssystemet både nätverksamheten och handelsverksamheten.

Syftet med koncessionsplikten för elektriska starkströmsledningar är att staten ska kunna ta tillvara samhällsintressen och privata intressen, så att inte enbart företagsekonomiska motiv styr planering, byggande och drift av elkraftledningar. Vid handläggning av koncessionsärenden ska prövningsinstansen bedöma behovet av ledningarna och väger samman allmänna och enskilda intressen i syfte att minimera olika slags intrång och påverkan på miljön.

Två typer av koncessioner förekommer. *Linjekoncession* meddelas för viss ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och *områdeskoncession* för ledningsnät inom ett visst

område. Den som har en områdeskoncession behöver inte söka särskilt tillstånd för varje ledning under en viss spänning.

Med stöd av ett bemyndigande i elförordningen prövas frågor om koncession och vissa andra tillstånd normalt av NUTEK. Dess beslut kan överklagas till regeringen. I vissa närmare angivna fall ska dessa frågor prövas direkt av regeringen.

En ansökan om koncession ska vara skriftlig och innehålla vissa i elförordningen angivna uppgifter och handlingar. Till ansökan ska även fogas en miljökonsekvensbeskrivning. Innan frågan om koncession avgörs ska koncessionsmyndigheten inhämta yttrande från berörda länsstyrelser, kommuner och sakägare.

Koncession får bara meddelas om anläggningen är behövlig och förenlig med en planmässig elektrifiering. Bestämmelsen infördes i ellagen 1938, främst för att hindra en utbyggnad av dubbla ledningsnät.

Koncession får inte meddelas om den strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller områdesbestämmelserna inte motverkas. Vid koncessionsprövningen ska i vissa fall också lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas. På så sätt ska intresset av att bygga en ledning vägas mot intresset av att använda marken på annat sätt.

Beträffande områdeskoncession för yrkesmässig distribution gäller särskilda villkor. Området ska utgöra en enhet som lämpar sig för ändamålsenlig eldistribution. För sådan koncession gäller också att möjligheten att tillgodose lokala intressen ska beaktas. Den senare bestämmelsen tillkom som ett uttryck för uppfattningen att kommunerna som företrädare för lokala intressen borde ges ett större inflytande på eldistributionen. I förarbetena (prop. 1975/76:100, bilaga 15, s.169) uttalas bl.a. att bestämmelsen syftade till att tillgodose de enskilda abonnenternas krav på driftsäkerhet, störningsberedskap, elkvalitet och service samt att åstadkomma en rationell samordning mellan distributionen och den allmänna kommunala verksamhets- och samhällsplaneringen.

Koncessionsinnehavarens lämplighet ska prövas om koncessionen avser yrkesmässig distribution. Sådan koncession får bara meddelas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten.

En koncession är tidsbegränsad. Enligt ellagen får koncession meddelas för en tid som inte överstiger fyrtio år eller, om särskilda skäl föranleder det, sextio år.

I koncessionen ska föreskrivas sådana villkor om hur anläggningen ska utföras och användas som av säkerhetsskäl eller

annars ur allmän synpunkt är motiverade. Med allmän synpunkt avses enligt förarbetena (prop. 1957:161 s.48) särskilt behovet av naturskydd vid framdragande av stora högspänningsförande kraftanläggningar. Sådana koncessionsvillkor ska meddelas under förbehåll av allmän och enskild rätt.

En koncession får inte överlåtas utan tillstånd. Genom ett bemyndigande i elförordningen prövas frågor om överlåtelse av koncession normalt av NUTEK. NUTEKs beslut får överklagas till regeringen. I vissa närmare angivna fall ska sådana frågor prövas direkt av regeringen.

Koncessionsmyndigheten kan ändra gränserna för en områdeskoncession om det behövs för en ändamålsenlig distribution. En förutsättning är dock att det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren. Bestämmelsen tillkom 1957 bl.a. med hänsyn till att väsentligt ändrade förhållanden kan uppkomma under koncessionstiden. Enligt elförordningen är NUTEK prövande myndighet. NUTEKs beslut får överklagas till regeringen.

För att abonnenter inom ett visst område ska tillförsäkras kraftleveranser har en innehavare av områdeskoncession ålagts viss leveransskyldighet om koncessionen avser yrkesmässig distribution. Innehavare av områdeskoncession för yrkesmässig distribution har också viss inköpsplikt. För att eldistributören ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt vad som ovan angivits har även innehavare av linjekoncession ålagts vissa skyldigheter. Om det är förenligt med koncessionens ändamål är den som har linjekoncession skyldig att leverera eller överföra ström åt den som har områdeskoncession, om det behövs för att denne ska kunna fullgöra ovannämnda förpliktelser. Samma skyldighet gäller mot förbrukare vars verksamhet "är av större betydelse för det allmänna".

Frågor om skyldighet för den som har koncession att tillhandahålla eller köpa ström prövas enligt elförordningen av NUTEK. Sådant beslut får överklagas till kammarrätt.

För att förhindra att den monopolsituation som koncessionssystemet medför utnyttjas till förfång för elföretagens kunder och mindre leverantörer, har koncessionshavaren ålagts en skyldighet att underkasta sig reglering av pris och övriga villkor för leverans, överföring eller inköp av ström. Enligt lagtexten är ändamålet med denna skyldighet "åstadkommandet av skälig prissättning". Villkorsreglering kan begäras av den som använder eller önskar använda ström från anläggningen. Reglering kan också begäras av den som levererar eller önskar leverera ström till anläggningen från en sådan elproduktionsanläggning inom området som den som har en områdeskonces-

sion är skyldig att köpa ström från. Anläggningens innehavare kan också begära att ett beslut om prisreglering ändras eller upphävs. Ett avtal som strider mot beslut om prisreglering är utan verkan.

Enligt förordningen (1979:466) om prisreglering enligt lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, prövas frågor om prisreglering av NUTEK. Frågorna avgörs av en beslutande nämnd inom NUTEK, Prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Nämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. Ordföranden är jurist med domarerfarenhet. Av övriga ledamöter ska förbrukarintressen och mindre respektive övriga elleverantörer företrädas av två ledamöter vardera. Nämndens beslut kan inte överklagas. Se avsnitt 2.4.1 för en närmare beskrivning av nämndens arbete.

En koncession kan i vissa fall helt eller delvis återkallas. Detta kan ske om koncessionshavaren i väsentlig mån åsidosätter en föreskrift som givits när koncessionen meddelades eller en förpliktelse att leverera, köpa eller överföra ström. En koncession kan också återkallas om den som har koncessionen under tre år i följd inte haft ledningen eller ledningsnätet i bruk. Om den som har en koncession missköter kraftleveranserna kan alltså koncessionen återkallas. Ellagen ger dock ingen möjlighet att ta anläggningen i anspråk för annan distributör. Efter en återkallelse kan därför kraftleveranser på nätet inte fortsätta om den som äger ledningsnätet motsätter sig att det får disponeras av en annan leverantör.

Frågor om återkallelse av koncession prövas enligt elförordningen av NUTEK. Sådant beslut får överklagas till kammarrätt.

När en koncession upphör är den som haft koncessionen skyldig att riva ledningar och tillhörande anläggningar och att även vidta andra åtgärder för återställning. Vitesföreläggande kan meddelas den som inte fullgör sina skyldigheter. Återställningsåtgärder kan också föreläggas den som utan erforderlig koncession byggt en ledning. Föreläggandet kan förenas med vite.

Frågor om återställningsåtgärder prövas enligt elförordningen av NUTEK. Sådant beslut får överklagas till regeringen.

2.4 Myndigheter på elområdet

2.4.1 Närings- och teknikutvecklingsverket

Allmänt

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) är enligt sin instruktion (SFS 1991:960) central förvaltningsmyndighet för frågor om näringslivets tillväxt och förnyelse samt för omställningen av energisystemet. Utgångspunkt för verksamheten ska vara den ökade internationaliseringen samt den breddning av näringspolitiken som ägt rum. Det innebär bl. a. en inriktning mot mer generella medel och färre selektiva åtgärder. Verket ska därvid svara för statliga insatser för att främja teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete, etablering och utveckling av små och medelstora företag, en balanserad regional utveckling och energiförsörjning samt effektivare energianvändning.

NUTEK ska i anslutning till de nämnda insatserna ansvara för utrednings- och utvärderingsverksamhet avseende sådana insatser i ett samhällsekonomiskt perspektiv, följa den internationella utvecklingen samt främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sina verksamhetsområden. Inom sitt verksamhetsområde ska verket uppfylla de miljömål som regeringen har beslutat. För genomförande av nämnda insatser ska verket samverka med närings- och regionalpolitiskt inriktade organ på central och regional nivå.

NUTEK ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen och lagen om hushållning med naturresurser m.m. Efter samråd med berörda länsstyrelser ska NUTEK lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som NUTEK bedömer vara av riksintresse. De områden som NUTEK har ansvar för är områden av riksintresse för anläggningar avsedda för industriell produktion, energiproduktion och energidistribution.

NUTEK är ansvarig myndighet för funktionen energiförsörjning inom totalförsvaret. Verkets planering ska härvid inriktas mot åtgärder som under kriser och i krig tillgodoser samhällets behov av bl.a. elkraft. För att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas ska NUTEK samråda med Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

NUTEKs verksamhet är indelad i fem verksamhetsområden med inriktning på följande områden.

1 Utredningar och utvärderingar (NUTEK-Analys).
2 Teknisk forskning och utveckling (NUTEK-Teknik).
3 Företagsutveckling (NUTEK-Företag).
4 Regional utveckling (NUTEK-Regional).
5 Energiförsörjning och energianvändning (NUTEK-Energi).

Därutöver finns en administrativ enhet och en informationsenhet.

Inom NUTEK-Analys bedrivs utredningsverksamhet inom områdena näringspolitik, energi, teknikpolitik och kompetensförsörjning, regionalpolitisk utvärdering samt infrastruktur och kommunikationer. Inom NUTEK-Teknik finns en enhet för planering och programutveckling, en enhet för nya basteknologier, en enhet för industriella utvecklingsområden, en enhet för energi- och miljöteknik samt ett EG-kansli. Inom NUTEK-Företag finns en enhet för affärsutveckling och en enhet för småföretagsutveckling. Inom NUTEK-Regional finns en enhet för regional näringslivsutveckling, en enhet för regionalpolitiskt företagsstöd samt en enhet för investeringsfondsärenden. Inom NUTEK-Energi finns en enhet för strategisk energiförsörjning, dvs. energiberedskap, en enhet för oljelagring, en enhet för effektivare energianvändning som bl.a. ger stöd till teknikupphandling och energieffektiva produkter samt en elmarknadsenhet (koncession).

Verket leds av en generaldirektör. NUTEK har en styrelse bestående av högst 13 personer, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Som chef för respektive verksamhetsområde samt för informationsenheten och administrativa enheten finns en direktör. Antalet anställda vid NUTEK uppgick hösten 1993 till ca 440 personer.

Som rådgivande organ är till NUTEK knutna en *regionalpolitisk nämnd* och ett *energianvändningsråd*. Innan verket beslutar i frågor om regionalpolitiskt företagsstöd som är av principiell eller större betydelse ska samråd ske med den regionalpolitiska nämnden. Samråd ska även ske i ärenden om industripolitiskt stöd, ianspråktagande av investeringsfond och liknande, när ärendet har väsentlig regionalpolitisk betydelse. Energianvändningsrådet har till uppgift att biträda NUTEK i energianvändningsfrågor och att samordna informations-, utbildnings- och rådgivningsinsatser som görs inom energianvändningsområdet. Rådet har vidare till uppgift att yttra sig i frågor om inriktningen av statligt stöd till teknikupphandling. Energianvändningsrådet består av direktören för NUTEK-Energi som är ordförande och högst 20 andra ledamöter.

Inom NUTEK finns tre beslutande nämnder, *Energiutvecklingsnämnden*, *Prisregleringsnämnden för elektrisk ström* och *Krigsskyddsnämnden för kraftanläggningar*. Energiutvecklingsnämnden har till uppgift att besluta om stöd till forskning och utveckling inom energitillförselområdet. Nämnden beslutar vidare i ärenden enligt förordningen (1988:805) om statligt stöd ur energiteknikfonden, m.m. Energiutvecklingsnämnden består av generaldirektören och tolv ledamöter. Generaldirektören är nämndens ordförande. Prisregleringsnämnden för elektrisk ström har till uppgift att pröva ärenden som avses i 2 § 7 mom. ellagen (se vidare nedan om denna nämnd). Krigsskyddsnämnden för kraftanläggningar har till uppgift att pröva ärenden som avses i 3-5 och 7 §§ lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m.m.

Det finns även ett antal organ som NUTEK själv har utsett, bl.a. ett energidistributionsråd och ett energiråd.

Koncessionsfrågor m.m.

Som redovisats i avsnitt 2.3 ska frågor om koncession för elektriska starkströmsledningar och tillstånd till överlåtelse av sådan koncession i normalfallet prövas av NUTEK. Vidare ska NUTEK pröva frågor om ändring av gränser för områdeskoncession, förpliktelse att tillhandahålla eller köpa ström enligt 2 § 4 mom. ellagen samt återkallelse av koncession. I vissa i elförordningen närmare angivna fall ska koncessionsfrågan prövas direkt av regeringen.

NUTEKs beslut angående förpliktelse att tillhandahålla eller köpa ström enligt 2 § 4 mom. ellagen samt återkallelse av koncession överklagas till kammarrätt, medan beslut om bl.a. beviljande och överlåtelse av koncession samt ändring av gränser för områdeskoncessioner överklagas till regeringen. I de fall regeringen direkt prövar en koncessionsfråga är beslutet inte överklagbart.

Årligen prövar NUTEK cirka 300 ansökningar avseende områdes- eller linjekoncession. Därtill hanterar verket ett mindre antal andra ärenden avseende bl.a. förvärv eller överlåtelse av elektriska anläggningar, ansökningar om prisreglering eller tillstånd enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

Verksamheten, som är lokaliserad till Stockholm, är uppdelad på två geografiska områden. Verksamheten leds av en enhetschef. Inom varje regionområde finns en ansvarig som till sin hjälp har två handläggare. Därutöver arbetar inom enheten en jurist, en företagsekonom och ytterligare en person med

företagsekonomisk inriktning. Totalt disponerar enheten ca 12 årsarbetskrafter för verksamheten.

Linjekoncession

Vid ansökan om linjekoncession ställer NUTEK olika krav på prövningsunderlaget beroende på om ansökan avser ledningar i storkraftnätet (400 och 220 kV) och regionala överföringsledningar (t.ex. 130 kV) eller avser lokala ledningar med lägre spänning.

För lokala ledningar ska sökanden visa att den sökta ledningen behövs, att dess sträckning leder till minsta möjliga intrång m.m. För ledningar i storkraftnätet och regionala ledningar ska sökanden dessutom redovisa vad som föregått ansökan för att på ett tidigt stadium väga in olika intressenters intressen genom olika samråd, markägarkontakter m.m.

När ansökan har kommit in till NUTEK ska den granskas mot ellagen och övrig lagstiftning som reglerar koncessionshanteringen. När NUTEK anser sig ha det underlag som krävs för en prövning skickas ärendet ut på bred remiss till berörda länsstyrelser, kommuner och ev. markägare (om sökanden ej träffat uppgörelse med dessa och ansöker om expropriation eller ledningsrätt) samt övriga berörda centrala och lokala myndigheter som NUTEK bedömer böra beredas tillfälle att yttra sig. Efter avslutad skriftväxling och förhandlingar med företrädare för olika särintressen fattar NUTEK beslut i ärendet. I förekommande fall fattas även beslut om expropriation.

Områdeskoncession

En av de bedömningar som NUTEK har att göra är att kontrollera att sökandens distributionsområde uppvisar sådana gränser mot intilliggande områden att det dels själv bildar en rationell enhet, dels inte hindrar bildandet av rationella enheter i omgivningen.

Det företag som söker områdeskoncession ska ha en kompetent företagsledning och kunnig personal för att klara den löpande verksamheten på ekonomiskt bästa sätt under beaktande av konsumenternas krav på tillfredsställande leveranskvalitet och service. Vidare ska kompetens finnas för planering av företagets tekniska och ekonomiska verksamhet. Till ansökan ska fogas ett tillräckligt underlag för bedömande av sökandens tekniska resurser och ekonomiska förutsättningar.

NUTEK ställer också som krav för koncession villkoret att koncessionssökanden effektiviserar energianvändningen hos sina

kunder och därigenom agerar som ett energitjänstföretag. Sökanden har därvid haft att redovisa en plan för hur sökanden avser att utvecklas som energitjänstföretag.

Prövningen av en ansökan om områdeskoncession sker bl.a. genom besök hos sökanden. Dessa besök syftar till att få underlag för en bedömning av sökandens förutsättningar att bedriva eldistribution.

Efter ett remissförfarande vägs remissyttrandena samman med NUTEKs bedömning av sökanden.

Små eldistributörer, som inte uppfyller de krav som ställs för att få områdeskoncession, bedriver i regel verksamheten med stöd av linjekoncessioner. Dessa förlängs ett par år i taget i avvaktan på strukturförändringar i området, dvs. att verksamheten läggs samman till en större rationell enhet.

NUTEKs beslut i koncessionsärenden överklagas till regeringen, utom vad avser beslut angående förpliktelse att tillhandahålla eller köpa ström enligt 2 § 4 mom. ellagen. I sistnämnda fall överklagas beslutet till kammarrätt.

Rörledningskoncessioner

Enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen) får med vissa i lagen angivna undantag rörledning för transport naturgas m.m. inte framdragas eller begagnas utan särskilt tillstånd (koncession).

Fråga om koncession prövas av regeringen. Ansökan om koncession ges dock enligt förordningen (1978:164) om vissa rörledningar in till NUTEK som ska se till att koncessionsärendet tillförs den utredning som kan anses påkallad med hänsyn till den tillämnade verksamhetens art och omfattning.

Efter utgången av den tid som NUTEK angivit för erinringar mot ansökningen och sedan ärendet tillförts behövlig utredning ska NUTEK med eget utlåtande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.

NUTEK utövar tillsyn enligt rörledningslagen och har även att meddela vissa tillstånd och beslut enligt lagens bestämmelser. Ytterligare föreskrifter för rörledningslagen meddelas av NUTEK.

Det antal ärenden som NUTEK handlägger och som berör rörledningslagen är ytterst få. Verksamhetsåret 1990/91 uppgick de till två, verksamhetsåret 1991/92 till tre och verksamhetsåret 1992/93 förekom endast ett ärende.

Prisregleringsfrågor

Till de skyldigheter som ellagen för närvarande ålägger koncessionshavaren hör att underkasta sig reglering av "pris och övriga villkor för leverans, överföring och inköp av ström".

Det lämnas även besked i lagtexten om det avsedda ändamålet med denna skyldighet, nämligen "åstadkommande av skälig prissättning". Av motiveringen för en betydelsefull ändring av bestämmelsen år 1957 (prop. 1957:161 s. 57) framgår att lagstiftarens avsikt har varit att även andra villkor än priset på ström ska svara mot beteckningen "skäliga".

Föreskriften om denna särskilda prisreglering som garanti för skäligheten infördes ursprungligen genom lagändring år 1938 - huvudsakligen för att hindra distributionsföretagen att missbruka den monopolsituation som koncessionsreglerna skapar.

Prisregleringsfrågorna prövas, enligt förordningen (1979:466) om prisreglering enligt lagen (1902:71 s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, av NUTEK.

Inom NUTEK handhas som ovan nämnts avgörandet av prisregleringsärendena av Prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Sammansättningen av nämnden är sådan att såväl leverantörs- som avnämarintressenter är representerade med vardera två ledamöter. Ordföranden är domare. Ärendena föredras av en sekreterare som arbetar på deltid för nämndens räkning. Antalet ärenden hos Prisregleringsnämnden är för närvarande cirka 30-40 per år. Nämnden brukar sammanträda 5-6 gånger per år.

Rätten att få villkor prövade i nämnden har den som nyttjar ström från en elektrisk anläggning, den som inte gör detta men som vill göra det, den som levererar från en mindre produktionsanläggning (med en effekt om högst 1500 kW), den som inte levererar från en mindre produktionsanläggning men vill det, samt den som är innehavare av en elektrisk anläggning. Begreppet elektrisk anläggning definieras i 1 § ellagen.

Prisreglering kan inte påkallas av den som endast överför eller begär att få överföra ström på annans anläggning.

Ett prisregleringsärende bereds på NUTEKs koncessionsenhet innan det överlämnas till nämnden. Denna kan före egen prövning i sak överlämna ärendet för medling till Svenska elverksföreningens tariffkommission. Så sker om Prisregleringsnämnden bedömer detta vara meningsfullt. Om ett ärende förliks avskrivs det. Annat vidhållet ärende avgörs genom beslut av nämnden. Prisregleringsnämndens avgöranden kan inte överklagas.

Prövningen i nämnden gäller skälighetsfrågan för aktuella villkor. Nämnden prövar inte talan om fullgörelse, exempelvis återbetalningsskyldighet. Ellagen anger att avtal som strider mot beslut om prisreglering är utan verkan. Skulle tappande part inte följa nämndens beslut, måste motparten vända sig till allmän domstol för att få ett verkställbart avgörande.

För en närmare diskussion av prisregleringsnämndens verksamhet se bl.a. Svensk Juristtidning 1993 s 754 ff.

2.4.2 Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket inrättades den 1 januari 1993 när elsäkerhetsenheten vid NUTEK och Statens Elektriska Inspektion (SEI) slogs samman.

Verkets övergripande uppgift är att svara för det statliga elsäkerhetsarbetet. Enligt verkets instruktion (SFS 1992:1139) ska verksamheten syfta till att "..förebygga skada på person och egendom orsakad av elektricitet". I instruktionen anges att detta ska ske genom att verket "skall (därvid) svara för att bygga upp, upprätthålla och utveckla en god säkerhetsnivå för elektriska anläggningar och elektrisk materiel". Myndigheten ska också följa den internationella utvecklingen och främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.

Verket ska samarbeta med berörda myndigheter och med näringslivs-, arbetstagar- och andra intresseorganisationer.

Elsäkerhetsverkets arbete bedrivs huvudsakligen inom två verksamhetsområden, nämligen elmateriel och elanläggningar. Under budgetåret 1993/94 beräknas att 51 procent av de samlade anslagsmedlen kommer att förbrukas inom elmaterielområdet och 49 procent inom elanläggningsområdet. Jämfört med budgetåret 1992/93 innebär detta en ökning för elmaterielområdet från 50 procent. Detta beror framför allt på att en ny kontrollordning för elmateriel införs.

Verksamheten kan också delas in i två huvudmedel, nämligen föreskrifter (inklusive arbete med säkerhetsstandardisering) och tillsyn. Under budgetåret 1992/93 beräknas 32 procent av de samlade anslagsmedlen ha satsats på föreskriftsarbete och 68 procent på tillsyn. Under budgetåret 1993/94 beräknas motsvarande andelar till 31 procent resp. 69 procent. Förändringarna i andelarna förklaras dels av det förutsedda behovet av ökad marknadskontroll av elmateriel, dels av att föreskriftsarbetet tidvis omfattar större projekt som i stor utsträckning innebär att externa konsulter anlitas.

Verket är organiserat i åtta sakenheter varav fem utgörs av de regionala tillsynsdistrikten. Varje enhet leds av en enhetschef. För tillsynsdistrikten benämns dessa överinspektörer. Östra inspektionsdistriktet är samlokaliserat med de tre centrala enheterna i Stockholm. Övriga distriktskontor finns i Skellefteå (Övre norra distriktet), Hudiksvall (Nedre norra distriktet), Kristinehamn (Västra distriktet) och Hässleholm (Södra distriktet). Distriktens verksamhet utgörs främst av tillsyn av elanläggningar, utredningar om olycksfall, bränder och driftstörningar, information/upplysningar och ett visst stöd för föreskrifts/-standardiseringsarbetet.

Verkets ledning består av en generaldirektör som till sin ställföreträdare har en teknisk direktör. Till verksledningen är också en ekonomihandläggare knuten samt vissa administrativa funktioner. I övrigt är huvuddelen av de administrativa funktionerna fördelade på sakenheterna. Vart och ett av de fem inspektionsdistrikten är direkt underställt generaldirektören. Verket har f.n. ca 60 anställda.

Elsäkerhetsverket saknar styrelse men däremot finns vid verket ett elsäkerhetsråd vars ledamöter utses av regeringen. Rådet ska höras innan verket fattar beslut om föreskrifter samt i övrigt bistå verksledningen i frågor som rör verksamhetens inriktning m.m.

Den centrala verksamheten är uppdelad i tre enheter; föreskrifts-, elanläggnings- och elmaterielenhet.

Föreskriftsenheten har ansvaret för utarbetandet av föreskrifter för starkströmsanläggningar, elmateriel, behörighetssystemet och radiostörningar. Dessa föreskrifter utarbetas i nära samarbete med både externa och interna experter. På föreskriftsenheten ligger också ansvaret för verkets arbete i säkerhetsstandardiseringen både nationellt och internationellt. Här sköts dessutom statistiken över elolycksfall, elbränder och brister hos elmateriel.

Elanläggningsenheten arbetar med tillämpning av starkströmsföreskrifterna och dispenser från dessa för elanläggningar av alla slag. Enheten vänder sig till anläggningsinnehavare, besiktningsmän, elkraftkonsulter och elinstallatörer. Den ansvarar också för behörighetssystemet for elinstallatörer och beviljar behörigheter. Slutligen sköts härifrån den riksomfattande tillsynen av elektriska järnvägar, spårvägar, tunnelbanor och trådbussar.

Elmaterielenheten arbetar både nationellt och internationellt med säkerhetsfrågor för elmateriel. Målgruppen i Sverige är tillverkare, importörer, återförsäljare och användare. Genom marknadskontroller och information vill man förhindra att

osäkra produkter kommer ut på marknaden. För att få bort farliga produkter från marknaden kan enheten besluta om försäljningsförbud, återtagande och varningsannonsering. Elmaterielenheten har även ansvaret för frågor, som rör sambandet mellan hälsorisker och elektriska och magnetiska fält. Dessutom ansvarar man för tillsynen när det gäller radiostörningar. Tillsyn av elmateriel sker dels i samband med anläggningstillsyn (elmateriel i användning) dels i form av marknadskontroll (ny materiel). I samband med att en ny, EG-anpassad, kontrollordning för elmateriel träder i kraft sker stora förändringar i förutsättningarna att upprätthålla nuvarande säkerhetsnivå på elmaterielområdet. Elsäkerhetsverkets bedömning är att den nya kontrollordningen kommer att medföra ett successivt ökat behov av marknadskontroll om säkerhetsnivån ska kunna upprätthållas.

Inom verket planeras och utförs tillsyn av elanläggningar av de fem regionala tillsynsdistrikten och av anläggningsenheten. Tillsynsarbetet vad gäller elanläggningar inriktas i första hand på att bedöma och påverka anläggningsinnehavarnas, installatörers och andra gruppers sätt att ta sitt säkerhetsansvar samt deras rutiner för egenkontroll. Vidare görs bedömningar av säkerhetsnivån hos elanläggningarna genom främst stickprovskontroller. Genom tillsynsarbetet har distrikten väl etablerade kontakter med elleverantörerna. Distrikten lämnar remissynpunkter till NUTEK vid dess koncessionsprövning.

När det gäller kraftledningar är det distrikten som beviljar drifttillstånd. De olycksfall, eldsvådor och driftstörningar som uppstår utreds av distrikten.

Under 1930-talet slöts en överenskommelse mellan försäkringsbolagen och staten som har varit betydelsefull för det samlade elsäkerhetsarbetet. Överenskommelsen innebar att försäkringsbolagen förband sig att i sina försäkringsvillkor ta in en bestämmelse om revisionsbesiktningar av vissa större försäkrade anläggningar. Överenskommelsens roll i det samlade elsäkerhetsarbetet har markerats av att elsäkerhetsmyndigheten svarat för ordförandeskapet i Elektriska Nämnden. Nämnden administrerar överenskommelsen och det system med auktoriserade besiktningsingenjörer som utgör kärnan i denna.

2.4.3 Affärsverket svenska kraftnät

Den 1 januari 1992 inrättades Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Svenska kraftnät driver och förvaltar det svenska storkraftnätet inklusive de statligt ägda utlandsförbindelserna.

Storkraftnätet omfattar 220 och 400 kV-näten i Sverige. Dess ledningslängd uppgår till drygt 15 000 km. Staten äger merparten av storkraftnätet. Det statliga ägandet är grundat på ett riksdagsbeslut år 1946. Då uttalade riksdagen - i samband med behandlingen av regeringens statsverksproposition för budgetåret 1946/47 och därtill hörande motioner (prop. 1946:1, SU 54, rskr. 96) - att samtliga nytillkommande ledningar med en spänning på 220 kV eller mer skulle ägas av staten. Mindre delar av storkraftnätet (ca 10 %), i huvudsak ledningar som byggdes före 1946, ägs av enskilda företag. Även dessa ledningar disponeras dock via avtal av Svenska kraftnät. För en mer utförlig redogörelse se prop. 1991/92:133 s. 10.

Svenska kraftnät har enligt sin instruktion (SFS 1991:2013) till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet. Därvid ska Svenska kraftnät bygga ut storkraftnätet baserat på samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar, främja konkurrens inom elöverföringsområdet, främja forskning, utveckling och demonstration av ny teknik av betydelse för verksamheten, svara för den operativa beredskapsplaneringen inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållanden samt bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde.

I de av riksdagen våren 1992 godkända riktlinjerna för verksamheten med storkraftnätet sägs bl.a. (prop. 1991/92:133 s. 22) att drift och förvaltning av det svenska storkraftnätet samt systemansvaret för det svenska elsystemet bör organiseras med syfte att dels säkerställa grundläggande krav på stabilitet och säkerhet i det svenska elsystemet, dels underlätta en fri handel mellan kraftföretag, återförsäljare och industri inom landet samt med andra länder.

Svenska kraftnät leds av en styrelse. Den består enligt Svenska kraftnäts instruktion av högst sex personer. I styrelsen ingår dessutom Svenska kraftnäts generaldirektör och personalföreträdarna vid verket. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. Styrelsen ansvarar för Svenska kraftnäts verksamhet och att statens intressen som ägare tas till vara i affärsverkskoncernens företag och i andra företag där Svenska kraftnät förvaltar statens aktier eller andelar. Under styrelsen leds Svenska kraftnäts verksamhet av en generaldirektör. Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar. Vid Svenska kraftnät finns en överdirektör som är generaldirektörens ställföreträdare. Svenska kraftnät är organisatoriskt indelat i sex

enheter, verksledning och stab. Verksamheten är lokaliserad till Vällingby.

Svenska kraftnäts personalstyrka uppgår till ca 150 personer. Därutöver sysselsätter Svenska kraftnät drygt 200 personer, som arbetar på entreprenad med drift och underhåll runt om i landet.

2.4.4 Konkurrensverket

Konkurrensverket är central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. Enligt sin instruktion (SFS 1992:820) ska verket verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

Konkurrensverkets generaldirektör är chef för myndigheten. Konkurrensverket är organiserat i fyra avdelningar och två sekretariat: rättssekretariatet och internationella sekretariatet. Avdelningarna I - III arbetar med frågor om konkurrens och effektivitet i såväl näringslivet som den offentliga sektorn. Totalt tio byråer ansvarar för olika branschområden i detta arbete. Den fjärde avdelningen ansvarar för information, ADB och administration. Verket har drygt 120 anställda.

Till Konkurrensverket är knutet ett råd för konkurrensfrågor. Rådet har till uppgift att stimulera forskningen på konkurrensområdet samt att tillföra verket sådana resultat från utvecklingen främst inom de ekonomiska och juridiska vetenskaperna som kan ha betydelse för verksamheten. Rådet ska delta i beredningen av ärenden rörande fördelning av medel från anslaget för konkurrensforskning. Beslut i sådana frågor fattas av Konkurrensverket efter förslag från rådet. Rådet består av generaldirektören, som är ordförande, och högst tio andra ledamöter vilka förordnas av regeringen för en bestämd tid.

En ny konkurrenslag (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen är utformad efter förebild från EGs konkurrensregler som i allt väsentligt också ingår i EES-avtalet. Lagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen innehåller två generella förbud, dels mot konkurrensbegränsande samarbete och dels mot missbruk av dominerande ställning. Lagen innehåller också bestämmelser om kontroll av företagsförvärv.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning gäller beteenden som drabbar andra företag eller konsumenter. Om en elleverantör bedöms ha en dominerande ställning och missbrukar denna genom att påtvinga köparna oskäliga priser, genom att tillämpa andra oskäliga villkor eller genom att helt enkelt vägra leverera kommer detta att kunna angripas med stöd

av konkurrenslagen. En enskild konsument som anser att en ellevarantör missbrukar sin dominerande ställning, t.ex. genom oskäliga priser, kan anmäla detta till Konkurrensverket. Om Konkurrensverket finner att beteendet innebär en överträdelse av förbudet mot missbruk av dominerande ställning kan företaget åläggas att upphöra med överträdelsen. Även konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal m.m. kan bli tillämpligt om det oskäliga priset är resultatet av ett samarbete mellan företag.

Konkurrensverket har på uppdrag av Ellagstiftningsutredningen analyserat effekterna av den nya svenska konkurrenslagstiftningen och EES-avtalets konkurrensregler på en avreglerad svensk elmarknad. Konkurrensverkets rapport finns intagen som bilaga 4 i SOU 1993:68.

3 Ellagstiftningsutredningens förslag m.m.

3.1 Inledning

Som ett led i strävandena att omstrukturera den svenska elmarknaden tillsattes som nyss nämnts Ellagstiftningsutredningen våren 1992.

Ellagstiftningsutredningens uppdrag är att företa en översyn av lagstiftningen på elområdet m.m. Denna översyn ska utgöra en förutsättning för övergång till ett system med ökad konkurrens på elmarknaden enligt de riktlinjer som riksdagen godkände våren 1992.

Utredningens arbete utförs i etapper. Under den första etappen har huvuduppgiften varit att se över ellagens regler om eldistribution för att möjliggöra öppnandet av den svenska elmarknaden för konkurrens. Det är denna etapp som redovisas i delbetänkandet (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol, som överlämnades i juli 1993.

Arbetet under en andra och avslutande etapp ska bl.a. syfta till att få ellagen i sin helhet ersatt med modern lagstiftning. Inriktningen ska vara att bestämmelserna i den nuvarande ellagen delas upp i en eldistributionslag och en elsäkerhetslag. Ellagstiftningsutredningen ska redovisa denna andra etapp senast den 15 december 1994.

I avsnitt 3.2 redovisas huvuddragen i Ellagstiftningsutredningens förslag till ändringar i ellag m.m.

Ellagstiftningsutredningen har i sitt delbetänkande beskrivit vilka myndighetsfunktioner som behövs på den framtida elmarknaden. Avsnitt 3.3 behandlar vad utredningen har anfört i denna del. Avsnittet inleds med en redogörelse för myndighetens

konkreta uppgifter såsom koncessionsgivning, prisreglering m.m, samt för de befogenheter myndigheten föreslås få.

Behovet av tillsynsfunktion diskuteras också i Svenska kraftnäts rapport "Handelsplats för el" (se avsnitt 2.2). Denna diskussion redovisas i avsnitt 3.4.

3.2 Förslag till ändrad ellag

Kontroll av nätverksamhet

Även med konkurrens på elmarknaden behövs enligt Ellagstiftningsutredningen en kontroll av nätverksamheten. Med nätverksamhet avser utredningen allt som behövs för att näten ska kunna användas för överföring av ström. Kontrollen gäller i första hand att ledningar och nät på skäliga villkor hålls öppna och tillgängliga för alla som behöver använda dem för att överföra ström. I andra hand behövs en kontroll av nätverksamheten för att styra prisutvecklingen för nättjänster - tarifferna för anslutning och överföring - och ägarnas vinstuttag. Denna ekonomiska kontroll är nödvändig eftersom nätverksamhet är ett s.k. naturligt monopol.

Den myndighet som ska sköta kontrollen av nätverksamheten benämns *nätmyndigheten.*

Nätkoncession

Kontroll av nätverksamheten ska enligt förslaget ske bl.a. genom ett koncessionssystem som i stora drag motsvarar det som finns för närvarande. En ny benämning föreslås, *nätkoncession.*

Nätkoncession kan enligt förslaget ges för linje eller för område. Med *nätkoncession för linje* avses koncession för en elektrisk ledning med i huvudsak bestämd sträckning. Denna typ av nätkoncession svarar närmast mot dagens linjekoncession. Med *nätkoncession för område* avses koncession för ett ledningsnät inom ett visst område och med högst viss angiven spänning. Denna koncession har likheter med den nuvarande områdeskoncessionen.

Anslutning och överföring

Den som har nätkoncession för område ska vara skyldig att, på skäliga villkor, ansluta alla som begär det, om inte nätmyndigheten medger undantag från denna skyldighet. Anslutning till nätkoncession för linje ska i första hand grundas på frivilliga avtal.

Den föreslagna rätten till anslutning och överföring ska gälla på *skäliga villkor*. Vad som är skäligt får, om parterna inte är ense, avgöras av nätmyndigheten. Prövningen av om ett villkor, t.ex. priset, är skäligt kommer alltid att ske i efterhand för varje enskilt fall. Alla omständigheter av betydelse för ett avtal kan prövas inom ramen för begreppet skäliga villkor. Om både en innehavare av nätkoncession för linje och en för område vill ansluta en anläggning, så ska den som har nätkoncession för området normalt ges företräde. Enligt utredningens uppfattning måste nätägaren i princip kunna vägra anslutning med hänvisning till bristande överföringskapacitet.

Mätning

Utredningen föreslår att innehavaren av nätkoncessionen blir ansvarig för mätning m.m. vilket alltså ses som en del av nätverksamheten.

Skäliga tariffer

Nättariffer ska utformas på sakliga grunder. De ska utformas så att betald avgift för en anslutning ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet. Ett grundläggande krav på nättarifferna på de lokala näten bör enligt utredningens mening vara att dessa inte ska konstrueras med utgångspunkt i var inom ett koncessionsområde kunden är ansluten. Nivån på tarifferna ska avvägas mellan å ena sidan kundernas intresse av så låga priser som möjligt i kombination med avtalad säkerhet i leveransen och å andra sidan nätägarnas intresse av avkastning på det egna kapital som investeras i verksamheten. Det blir nätmyndighetens uppgift att efter hörande av berörda parter finna den balanspunkt som är skälig.

Nätmyndigheten bör enligt utredningen utforma vissa bedömningsgrunder i form av bl.a. indikatorer. Dessa ska ses som ett hjälpmedel för såväl nätmyndigheten som koncessionshavarna och deras kunder när det gäller att i ett konkret fall bedöma vad som är skälig nivå på tarifferna. Användningen av indikatorer som speglar prisutvecklingen och kapitalavkastningen i nät-

verksamheten har enligt utredningens mening särskild betydelse, i synnerhet under de första åren sedan systemet med separata tariffer för överföringstjänster har införts. Nätmyndigheten bör enligt utredningens mening successivt utveckla ytterligare indikatorer.

Särredovisning

Utredningen föreslår att nätverksamhet ska särredovisas som särskild rörelsegren. Den som har nätkoncession ska ge in årsredovisning m.m. för nätverksamheten till nätmyndigheten. Resultaträkning och balansräkning ska upprättas enligt sär-skilda riktlinjer. Årsredovisningen ska bl.a. innehålla uppgifter om eventuella koncernbidrag och om de olika indikatorer som nätmyndigheten angett och deras nivå för året. Revisor ska särskilt uttala sig om årsredovisning för nätverksamhet gjorts enligt reglerna. I den första årsredovisning som upprättas ska redovisas hur ingångsvärdena i särredovisningen har beräknats och hur dessa förhåller sig till motsvarande värden före det att särredovisning upprättades. Särskild vikt bör härvid läggas på redovisningen av anläggningstillgångar.

Villkor för nätkoncessioner

Förslaget innebär att nätmyndigheten då koncession söks ska pröva bl.a. om ledningar och nät är lämpliga från allmän synpunkt, om nätkoncession för område utgör en lämplig enhet för nätverksamhet och om sökanden är lämplig.

Utlandsförbindelser

När nätkoncession gäller utlandsförbindelse ska enligt förslaget regeringen alltid pröva ansökan. Det blir därmed i dessa fall regeringen som har att bedöma ansökan bl.a. mot bakgrund av den av statsmakterna uttalade principen att Svenska kraftnät ska äga en tillräckligt stor del av utlandsförbindelserna.

Ersättningsregel

Utredningen föreslår en övergångsbestämmelse om ersättning av staten för förluster som är en direkt följd av de villkorsändringar som förslaget innebär.

Storkraftnätet

Utredningen föreslår att Svenska kraftnät åläggs "systemansvar" för storkraftnätet och utses till "nätansvarig enhet" enligt EGs transiteringsdirektiv.

Handeln med el

Utredningen föreslår att de bestämmelser om leveransskyldighet, köpskyldighet och prisreglering av el som finns i den nuvarande ellagen upphävs, liksom den särskilda lagen om förvärv av eldistributionsanläggning m.m. Tanken är att köp och försäljning av el ska ske i fri konkurrens. När det gäller försäljning av el till mindre kunder anser utredningen att möjligheterna att i praktiken snabbt skapa en fungerande konkurrensmarknad kan ifrågasättas, men utgår från att konkurrenslagen ger ett tillräckligt konsumentskydd. Man understryker dock vikten av att utvecklingen på denna del av elmarknaden följs.

I två fall anser utredningen att handel med el behöver kontrolleras. Det första gäller elsäljare m.fl. Utredningen anser det nödvändigt att alla avtal om leverans av el, i något led av kedjan producent - återförsäljare - konsument, kompletteras med s.k. reservkraftsavtal. Utredningen föreslår att Svenska kraftnät, i egenskap av systemansvarig, ges ett speciellt ansvar att övervaka att de som har balansansvar också har tillräckliga reservkraftsavtal. Det andra fallet gäller export och import av el. Utredningen föreslår att den som importerar eller exporterar el enligt kontrakt som är gällande minst sex månader vid straffansvar ska göra anmälan i förväg till regeringen.

Kommunal elverksamhet

Utredningen föreslår följande ändringar för kommunala elföretag som drivs i privaträttslig form - i regel aktiebolag. De får rätt att - utan hinder av kommunallagens lokaliseringsprincip - bedriva produktion av och handel med el, nätverksamhet samt viss sidoverksamhet utanför den egna kommunens område. För deras produktion och försäljning av el och sidoverksamhet ska - i stället för kommunallagens likställighetsprincip och den s.k. självkostnadsprincipen - gälla krav på affärsmässighet och särredovisning.

Nätmyndighet och länsrätt

Både koncessionsprövning och tillsyn över nätverksamheten bör enligt utredningen handhas av en myndighet, nätmyndigheten. Nätmyndighetens beslut om villkoren för överföring och anslutning ska kunna överklagas till länsrätten. Myndigheten får rätt att agera som part i domstol och att överklaga domstols avgörande som inneburit att myndighetens beslut ändrats i sak.

I fråga om vilken myndighet som bör ha hand om nätmyndighetens uppgifter är enligt utredningen flera alternativ möjliga. Bland befintliga myndigheter skulle NUTEK eller Elsäkerhetsverket kunna ha hand om uppgifterna. Ett annat alternativ är enligt utredningen att inrätta en ny myndighet för hanteringen av bl.a. tillsynen av nätverksamheten. Enligt utredningen kan skäl anföras för att ansvaret för tillsynen över nätverksamheten inledningsvis knyts till NUTEK, bl.a. kan den administrativa förberedelsetiden då minimeras.

3.3 Förslag om nätmyndighet

3.3.1 Koncessionsgivning

För att bygga och för att driva elektriska nät med tillhörande anläggningar kommer det även fortsättningsvis att krävas tillstånd, nätkoncession. Det är nätmyndighetens uppgift att utfärda koncessioner. Som nämnts i avsnitt 3.2 kommer två typer av koncession att finnas, nätkoncession för linje och nätkoncession för område.

3.3.2 Normgivning

Ellagstiftningsutredningens förslag till ny ellag innehåller en möjlighet för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att utfärda föreskrifter, i bl.a. särredovisningsfrågor och frågor som rör skäliga villkor för nättjänster.

Föreskrifter om särredovisning föreslås gälla innehållet och utformningen av nätföretagens årsredovisning samt tillämpningsföreskrifter avseende den löpande redovisningen av nätverksamheten.

Myndigheten ska också bestämma utformningen av de indikatorer som nätföretagen ska redovisa. Syftet med dessa

standardiserade indikatorer är att konsumenter och nätmyndigheten ska ha möjlighet att göra jämförelser mellan olika nätföretag och därmed få underlag till att bedöma vad som är en skälig nivå på t.ex. prisutveckling, avkastning eller leveranssäkerhet.

Ellagstiftningsutredningen anser att i vissa fall myndighetens ställningstaganden ska komma till uttryck i form av allmänna råd, vilka inte är bindande. Sådana allmänna råd kan t.ex. bli nödvändiga när det gäller "god redovisningssed för nätverksamhet", tariffutformning samt mätning och avräkningsfrågor.

Föreskrifter och allmänna råd ska enligt förslaget publiceras i myndighetens författningssamling.

3.3.3 Bedömning av pris och andra villkor för nättjänster

En viktig uppgift för myndigheten är att som första instans pröva skäligheten av pris och övriga villkor för nättjänster. Myndighetens beslut i dessa frågor ska kunna överklagas till länsrätten.

Enligt Ellagstiftningsutredningens förslag ska en sådan prövning ske efter anmälan eller, vid behov, på myndighetens eget initiativ.

Prisprövning

Enligt den föreslagna ellagstiftningen ska priset vara skäligt. Som underlag för att bedöma skäligheten av priset anvisar Ellagstiftningsutredningen i huvudsak två bedömningsgrunder. Den ena är nivån på avkastningen på justerat eget kapital och den andra är prisutvecklingen för nättjänsten.

Utgångspunkten är att det är skäligt att i princip godta en avkastning på kapital som koncessionshavaren placerat i nätverksamheten så länge avkastningen inte överstiger vad som kan bedömas som normalt för konkurrensutsatt verksamhet med en låg risknivå.

Ellagstiftningsutredningen menar vidare att det som komplement till avkastningsindikatorn behövs en bedömningsgrund som speglar prisutvecklingen på överföringstjänsterna. Orsaken anges vara att det behövs en mekanism som främjar sänkta kostnader och ökad effektivitet i nätverksamheten.

Som stöd till bl.a. nätägarna i deras tariffsättning ska nätmyndigheten ange en nivå på skälig avkastning, "avkastningsgräns" och skälig prisutveckling, "prisgräns", för nättjänsterna.

Ellagstiftningsutredningen betonar dock att det faktum att ett nätföretag överskrider de gränser som myndigheten sätter för

prisutveckling och avkastning inte är liktydigt med att priset är oskäligt. Ellagstiftningsutredningen framhåller att nätmyndigheten bör grunda sitt beslut på ett så allsidigt underlag som möjligt. Utgångspunkten ska därvid vara att nätägaren ska kunna erhålla en skälig avkastning på sitt kapital, upprätthålla en god standard på ledningsnätet samtidigt som elkonsumenterna erhåller en skälig andel av den förväntade produktivitetsökningen i verksamheten.

Prövning av tariffstrukturen

I myndighetsuppgifterna ligger också att, efter anmälan eller på eget initiativ, pröva tariffens utformning och kostnadsfördelningen mellan nätägarens olika kunder. Enligt förslaget till ny ellagstiftning ska nättariffen

- utformas på sakliga grunder,
- avspegla de fysiska flödena på nätet och på så sätt ge samhällsekonomiskt riktiga styrsignaler till elproducenter och elkonsumenter,
- för de lokala näten inte konstrueras med utgångspunkt i var inom området en kund finns (engångsavgifter för anslutning får dock vara kostnadsriktiga) och
- vara utformade så att det räcker att vara ansluten till en punkt på nätet för att kunna göra affärer med alla aktörer som är anslutna till det svenska nätet.

Prövning av kapacitetsfrågor

Ellagstiftningsutredningen berör två typer av kapacitetsproblem. Den ena avser en situation när elabonnenter måste kopplas bort från nätet för att nätstabiliteten ska kunna garanteras. I detta fall anser Ellagstiftningsutredningen att detta ska regleras i avtal mellan nätägare och abonnent. Skäligheten i sådant avtal ska kunna granskas av myndigheten.

Den andra typen av kapacitetsproblem avser ledig kapacitet vid anslutning av nya anläggningar och vid ändrade villkor för befintliga anläggningar. Ellagstiftningsutredningen anser att nätägaren ska kunna vägra anslutning med hänvisning till bristande överföringskapacitet. Det konstateras dock att ledig kapacitet är ett tänjbart begrepp. Det finns en gråzon inom vilken en ökad belastning på nätet eller ledningen kan accepteras men där den medför risker eller nackdelar för nätägaren. Om nätägaren i sådant fall är skyldig att ingå begärt avtal får avgöras inom ramen för skälighetsprövningen.

Den som har nätkoncession för område är normalt skyldig att ansluta kunder inom området och är därför - på längre sikt - skyldig att förstärka nätet så att den begärda anslutningen kan göras. Hur lång tid kunden ska behöva vänta får avgöras från fall till fall.

Frågor som rör fördelning av överföringskapacitet bedöms dock av Ellagstiftningsutredningen i första hand bli problematiska på storkraftnätet och på utlandsförbindelserna.

Prövning av frågor som rör mätning och avräkning

Ellagstiftningsutredningen konstaterar att rörligheten på marknaden kommer att öka i och med att elnäten öppnas. Fler aktörer än i dag kommer att vara ägare till den kraft som överförs på de olika näten. För att det ska vara möjligt att veta vem eller vilka som är ansvariga för olika leveranser kommer nya krav att ställas på system för mätning samt insamling och rapportering av mätvärden. Utredningen konstaterar också att storleken av de merkostnader för mätning, insamling och avräkning som uppkommer för en kund vid leverantörsbyte i praktiken kommer att avgöra hur stor del av marknaden som blir konkurrensutsatt.

Ellagstiftningsutredningen föreslår att nätägaren ansvarar för mätning samt för att korrekta mätvärden samlas in och görs tillgängliga för berörda leverantörer, nätägare och kunder, samt vid behov för den nationella kraftavräkningen.

Ett av motiven för att lägga ansvaret på nätägaren (koncessionshavaren) är att kostnaderna för dessa *mättjänster* kan ingå i de nätkostnader vars skälighet ska kunna prövas.

Utredningen föreslog också att dessa frågor behövde utredas ytterligare vilket har resulterat i en rapport från NUTEK, (R 1993:61) Att mäta och ta betalt för el.

3.3.4 Information om handel med el

Nätmyndigheten föreslås i första hand bedriva tillsyn över nätföretagen. På en punkt föreslår dock Ellagstiftningsutredningen att den s.k. nätmyndigheten ges uppgifter och ansvar som berör den konkurrensutsatta delen av elmarknaden d.v.s produktion och handel.

Utgångspunkten är att handel med el ska utsättas för konkurrens. Denna handel blir då underkastad samma reglering från det allmännas sida som gäller för annan handel. I Ellagstiftningsutredningens förslag ges säljare och köpare av el rätt att använda sig av elnäten, förutsatt att det finns avtal om

inmatning och uttag av kraft. Det går emellertid inte att "öronmärka" elleveranser. Det är således i praktiken möjligt att ta ut kraft från näten utan att det samtidigt finns någon producent som matar in kraft för att möta just detta uttag.

Först efter det att mätvärden och kontraktsinformation för respektive producent, återförsäljare och konsument har ställts samman, dvs. avräkningen är genomförd, kan det kontrolleras att alla gjort rätt för sig.

Ellagstiftningsutredningen föreslår att Svenska kraftnät i egenskap av systemansvarig ges ett speciellt ansvar att övervaka att aktörerna på marknaden har tillräckliga reservkraftavtal.

Ett närliggande problem på en konkurrensutsatt marknad är de stora ekonomiska risker en återförsäljare av el kan utsätta sig själv och sina kunder för.

Ellagstiftningsutredningen menar att en allmänt spridd uppfattning är att marknadspriset på el sjunker efter en omreglering, men att priset på sikt kommer att stiga över dagens nivå. Genom att köpa el till låga priser på kontrakt med kort varaktighet och sälja kraften till ett högt pris på långsiktiga kontrakt kan mindre nogräknade elhandlare göra stora kortsiktiga vinster. Om marknadspriset visar sig vara högt vid den tidpunkt köpkontrakten ska förnyas blir konsekvenserna att elsäljaren inte kan fullgöra sina förpliktelser. Det är då framför allt elköparen som drabbas.

Ellagstiftningsutredningen föreslår att nätmyndigheten noggrant ska följa utvecklingen på dessa områden. Om det visar sig att handeln med el inte fungerar tillfredsställande bör myndigheten föreslå regeringen erforderliga förändringar. En viktig uppgift för nätmyndigheten bör enligt Ellagstiftningsutredningen vara att informera köpare av el om vilka ekonomiska risker som kan vara förknippade med köp av elektrisk ström.

3.3.5 Nätmyndighetens befogenheter

Koncessionsgivning

I denna uppgift ligger att tillse att endast ledningar som är lämpliga från allmän synpunkt ges koncession. I denna lämplighetsprövning ligger t.ex. att det ska undvikas att samhällsekonomiskt onödiga ledningar byggs eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man. Om koncessionsmyndigheten bedömer att en ledning inte behövs eller är utformad på ett sätt som leder till onödigt stor skada för tredje part kan koncession vägras. En koncessionsansökan som

avser förnyelse av en koncession kan också avslås med samma argument.

I princip kan också en koncession återkallas under gällande koncessionsperiod om inte koncessionshavaren uppfyller de krav som ställts. I praktiken är detta emellertid förknippat med stora svårigheter eftersom ellagstiftningen inte medger att ledningar tvångsvis övertas av staten.

Vite

Tillsynsmyndigheten ges enligt Ellagstiftningsutredningens förslag vissa maktmedel som kan tillgripas mot en koncessionshavare som inte rättar sig efter myndighetens beslut. Myndigheten kommer att kunna vitesförelägga part att följa myndighetens beslut. Om vite döms ut kan detta bli särskilt kännbart för koncessionshavarna, eftersom vite inte ingår i nätverksamheten och därför inte får ingå i underlaget för nättarifferna.

3.3.6 Särskilda yttranden

Yttrande från sakkunniga Nils Andersson, Svenska kraftverksföreningen och Gunnar Lundberg, Vattenfall AB

Andersson och Lundberg har synpunkter på Ellagstiftningsutredningens förslag om krav på särredovisning av nätverksamhet samt en reglering av avkastning på bokfört eget kapital. De menar att förslaget skulle leda till

- att överföringskostnader på likartade nät kommer att variera på ett mer eller mindre slumpartat sätt beroende på nätens bokförda värde,
- att distributionsnätens marknadsvärde kommer att påverkas på ett sådant sätt att strukturrationaliseringar av eldistributionen i hög grad kommer att försvåras,
- att det administrativa merarbetet blir betydande och det blir direkt orimligt för företag med många nätkoncessioner för område samt
- att nätägaren inte får tillräckliga incitament att effektivisera verksamheten.

I stället föreslår Andersson och Lundberg att kapitalkostnaderna i nättarifferna bestäms med hjälp av en katalog med standardkostnader för olika nättjänster. Elverksföreningens s.k. EBR-katalog anges kunna utgöra bas för fortsatt arbete. Utgångspunkten skulle således vara anläggningens nuanläggningskostnad eller anläggningens tekniska nuvärde, varvid särredovisningen av nätverksamheten kan begränsas till löpande

driftkostnader. Det administrativa merarbetet med särredovisning skulle dessutom helt kunna undvikas om tillsynsmyndigheten dessutom baserade sin skälighetsbedömning av nättarifferna på schablonvärden för drift och underhåll.

Yttrande från sakkunnige Peter Åsell, Svenska Elverksföreningen

Åsell konstaterar att i det föreslagna systemet med prisreglering föreslås att besluten i första hand tas av tjänstemän vid en central förvaltningsmyndighet för att senare kunna prövas inom de normala förvaltningsdomstolarna. Åsell menar att det är en uppenbar risk att denna typ av centrala förvaltningsbeslut tvingas bli mer schabloniserade och inte kan ta hänsyn till sådana geografiska och historiska särdrag som rimligen bör beaktas vid en skälighetsbedömning.

Åsell anser att skälighetsbedömningen av priser och andra villkor för transiteringen bör göras av en särskild nämnd, administrativt knuten till den föreslagna nätmyndigheten, men självständig i sina beslut. Nämnden föreslås få en likartad sammansättning som dagens prisregleringsnämnd. Även ansvaret för förlikningsarbetet föreslås ligga på denna nämnd.

I andra hand föreslår Åsell att en rådgivande nämnd med likartad sammansättning bör knytas till nätmyndigheten med uppgift att dels under beredningen av konkreta ärenden avlämna synpunkter och dels på ett övergripande plan följa myndighetens skälighetsbedömningar.

3.4 Nätmyndighetens uppgifter enligt utredningen "Handelsplats för el"

Svenska kraftnät har, som nyss nämnts, på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för att inrätta en organiserad handelsplats för el, en elbörs. I utredningen skissades på en utveckling i tre steg av en börsfunktion. Första steget består av en s.k. reglerkraftmarknad. Svenska kraftnät anser att det relativt snart efter att näten öppnats måste finnas en sådan funktion. Andra steget är en marknadsplats för kortsiktiga kraftaffärer, en s.k. spotmarknad. Den funktionen behövs enligt Svenska kraftnät allra senast om eller när det nuvarande producentsamarbetet inom ramen för produktionsoptimeringsavtalet upphör. Som ett tredje steg ser Svenska kraftnät framför sig en organiserad

marknadsplats för olika typer av standardiserade kontrakt (terminer, optioner m.m.).

Svenska kraftnät har med hjälp av konsultföretaget Företags-Juridik AB låtit analysera behovet av regelverk och tillsyn m.m. av en svensk elbörs.

FöretagsJuridik AB argumenterar för att börsen bör organiseras som en egen juridisk enhet. Både behovet av affärsmässighet och behovet av självständighet anses tala för detta.

Svenska kraftnät anser att ett mycket nära samarbete måste etableras mellan börsverksamheten och driften av storkraftnätet. Tillsammans med erfarenheter från England och Norge betyder detta att Svenska kraftnät inledningsvis bör ha ett dominerande inflytande över elbörsen.

Man anser vidare att det till elbörsen bör knytas ett brukarråd för att ge intressenterna ett forum för att bl.a. peka på problem, diskutera börsetiska frågor och föreslå nödvändiga förändringar.

FöretagsJuridik AB anser att tillsyn och övervakning av en elbörs kan och bör inrättas på olika nivåer. Om börsen drivs i aktiebolagsform är det styrelsens ansvar att handeln bedrivs i ändamålsenliga former. I den mån det anses lämpligt, kan en särskilt inrättad nämnd eller annat partsammansatt organ användas för vissa tillsyns- och övervakningsuppgifter.

Därutöver anser FöretagsJuridik AB att ett tillsynsorgan eller en tillsynsmyndighet bör inrättas. Tillsyn i denna del bör ske med stöd av lagstiftning. Detaljer kring denna tillsynsfunktion utvecklas inte närmare utan Svenska kraftnät hänvisar till Ellagstiftningsutredningens förslag att NUTEK, åtminstone i en inledningsfas, ska ges uppgiften, att utöva tillsyn över pris och andra villkor för nätverksamhet.

4 Utländska och svenska jämförelser

4.1 Inledning

I England och Wales samt i Norge har elmarknaderna avreglerats och marknadstillsyn m.m. har blivit en särskild myndighetsuppgift. I England och Wales sköts tillsynen av the Office of Electricity Regulation (OFFER) och i Norge av Norges vassdrags- og energiverk (NVE). Utredningen har vid studiebesök i England och Norge bl.a. tagit del av dessa myndigheters och andra aktörers (bl.a. producenter, distributörer och konsumenter) synpunkter och erfarenheter.

Utredningen har också varit i kontakt med eller besökt ett antal svenska myndigheter för att få del av dessa myndigheters organisationserfarenheter. På grund av den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande har tyvärr besöken fått begränsas till ett fåtal myndigheter. Vi har främst valt att studera några normerings- och tillståndsmyndigheter som har en verksamhet som i viss mån liknar den verksamhet som nätmyndigheten ska bedriva. Förutom NUTEK, Elsäkerhetsverket, Svenska kraftnät och Konkurrensverket har utredningen bl.a. studerat Telestyrelsen, Finansinspektionen, Datainspektionen samt Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen. Vidare har utredningen besökt en helt nybildad myndighet, Nämnden för offentlig upphandling.

NUTEKs, Elsäkerhetsverkets, Svenska kraftnäts och Konkurrensverkets verksamhet och organisation har redovisats i avsnitt 2.4. I detta kapitel ges en kort redovisning av de övriga myndigheternas verksamhet, organisation och erfarenheter.

4.2 Storbritannien

4.2.1 Allmänt

Det engelska konsultföretaget European Energy Economics har på utredningens uppdrag utarbetat en rapport om elmarknadstillsyn i Storbritannien. En förkortad och till svenska översatt version av rapporten har tagits in i *bilaga 2*. Här ska därför endast lämnas en kort översikt över det engelska systemet och några av de erfarenheter och synpunkter på OFFERs verksamhet som utredningen fick del av under sitt besök i England. I övrigt hänvisas till den nämnda rapporten samt de beskrivningar och analyser av den engelska elmarknaden som bl.a. finns i ett antal rapporter från NUTEK (t.ex. B 1991:6 Elmarknad i förändring och B 1992:11 Elmarknaderna i Europa 1992), Affärsverket Svenska Kraftnäts utredning om förutsättningar för en svensk elbörs (avsnitt 5) och i bilaga 3 till Ellagstiftningsutredningens delbetänkande (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol.

År 1990 påbörjades en avreglering och privatisering av elmarknaden i England och Wales. Det helstatliga Central Electricity Generating Board (CEGB) ansvarade ditintills för all produktion och överföring i dessa delar av Storbritannien och tolv regionala elverk (Area Boards) hade hand om all eldistribution. Genom ny lagstiftning, *the Electricity Act 1989*, delades CEGB år 1990 upp i fyra nybildade företag; National Power, PowerGen, Nuclear Electric och National Grid Company (NGC). Avsikten var att skilja produktion, överföring och distribution åt. National Power och PowerGen fick ta över CEGBs fossileldade kraftverk. Dessa två företag privatiserades och introducerades på börsen under april 1991. CEGBs kärnkraftverk övergick till Nuclear Electric som blev kvar i statlig ägo. Högspänningsnätet och förbindelserna med Frankrike och Skottland samt två pumpkraftverk övergick till NGC. Area Boards omvandlades till regionala elföretag, Regional Electricity Companies (RECs). Dessa företag privatiserades och introducerades på börsen i december 1990.

NGC har monopol på transitering av elenergi på storkraftnätet. I denna funktion åligger det enligt lag NGC att främja konkurrens på elmarknaden. NGC måste erbjuda överföringstjänster till alla aktörer som vill utnyttja systemet. NGC har också ett administrativt ansvar för den engelska kraftbörsen, the

Pool. NGC ägs av de regionala elföretagen RECs via ett holdingbolag.

RECs huvudsakliga uppgift är att distribuera el från högspänningsnätet till användarna. RECs har också skyldighet att leverera el inom sina respektive områden. Alla elkonsumenter med större effektbehov än 1 MW gavs vid avregleringen möjlighet att själv välja elleverantör. Från den 1 april 1994 sänks effektsgränsen till 100 kW och från 1998 får alla konsumenter fritt välja leverantör.

För att få agera på elmarknaden krävs olika slags tillstånd. Alla kraftproducenter med större effekt än 10 MW måste ha en Generation License. NGC måste ha en Transmission License. Varje REC måste ha en Public Electricity Supply License. De företag som levererar el till direktkunder måste ha en Second Tier License. Licenserna är förenade med villkor och skyldigheter samt avgifter.

4.2.2 The Office of Electricity Regulation (OFFER)

För att bl.a. utfärda tillstånd, övervaka elförsörjningen och skydda elkonsumenterna tillskapades som nyss nämnts ett särskilt organ, the Office of Electricity Regulation (OFFER). OFFER agerar utifrån givna tillstånd och utövar priskontroll, företar olika slags utredningar, avgör tvister och tar initiativ till olika standarder och branschöverenskommelser m.m. OFFER har också till uppgift att främja konkurrensen på elmarknaden. I denna sistnämnda uppgift har den att samverka med två andra institutioner, the Monopolies and Mergers Commission och the Office of Fair Trading (se vidare bilaga 2).

OFFER leds av the Director General of Electricity Supply, vilken utses av regeringen för en femårsperiod. Under sin ämbetsperiod är denne helt oavhängig från regeringen och styr OFFER helt självständigt.

OFFER finansieras av industrin genom licensavgifter. Den årliga kostnaden för myndigheten uppgår till ca 10 miljoner brittiska pund.

OFFER har ca 240 anställda, varav mindre än hälften arbetar vid huvudkontoret i Birmingham och de återstående vid myndighetens fjorton regionkontor. Merparten av de anställda tillhör den engelska statstjänstemannakåren, the Civil Service.

4.2.3 Konsumentskyddet

I Storbritannien infördes genom the Electricity Act 1989 särskilda oavhängiga regionala elkonsumentkommittéer,

Electricity Consumers' Committees (ECC), för att representera elkonsumenterna. Det finns 12 sådana kommittéer i England och Wales, två i Skottland och en i Nordirland. Dessa kommittéer har att tillsammans med OFFER att bevaka elkonsumenternas intressen.

Ledamöterna i en ECC utses av OFFER. Antalet medlemmar kan variera mellan 10 och 20. Kostnaderna för kommittéerna (ca 300 000 brittiska pund år 1992) bekostas genom avgifter från den regionala eldistributören.

OFFER och dessa ECC har vida befogenheter att utreda klagomål på de tjänster som erbjuds på elmarknaden. OFFER kan avgöra sådana klagomålsärenden ex officio eller efter hänskjutande från en ECC. OFFER och elkonumentkommittéerna fick under år 1992 motta drygt 17 000 klagomål från elkonsumenter. De flesta av dessa klagomål rörde tvistiga elräkningar. I första hand ska en elkonsumentkommitté försöka få en frivillig överenskommelse till stånd. Lyckas inte detta kan den hänskjuta frågan till OFFER som fattar ett bindande beslut i frågan. Endast en ytterst liten del av klagomålen går vidare till OFFER. Som exempel kan nämnas att av de ca 1000 klagomål som årligen kommer till Midlands ECC, endast ett tiotal förs vidare till OFFER för avgörande.

Olika branschregler, Codes of Practices, bl.a. avseende hur ett elföretag ska hantera klagomål från konsumenter har också utarbetats i samverkan mellan elbranschen, konsumentkommittéer och OFFER.

Erfarenheten av konsumentkommittéernas verksamhet är mycket positiv. Antalet avstängningar av elabonnenter har bl.a. minskat radikalt på grund av dessa kommittéers arbete.

En ingående diskussion av konsumentskyddet på bl.a. den engelska elmarknaden återfinns i en av the National Consumer Council utgiven rapport; Paying the Price - A Consumer View of Water, Gas, Electricity and Telephone Regulation (HMSO Publications, London, 1993).

4.3 Norge

4.3.1 Allmänt

I Norge trädde en ny energilag (lov av 29 juni 1990 nr 50) i kraft den 1 januari 1991. Genom införandet av den nya energilagen övergick Norge från en regionaliserad marknad med

krav på lokal produktionskapacitet och leveransrätt för distributören till en konkurrensutsatt marknad där distributörer och slutkunder har rätt att fritt välja från vem de ska köpa el. Samtliga som producerar, säljer eller köper el har rätt att få el transporterad på elnäten om ledig kapacitet finns. Rätten gäller samtliga nät, dvs. stamnätet, de regionala och lokala näten. En s.k. kraftbörs har införts.

Den 1 januari 1992 delades det statliga kraftföretaget Statkraft upp i ett produktionsbolag, Statkraft SF och ett nätbolag Statnett SF. Båda företagen styrs i organisationsformen statsföretag (SF). Syftet med delningen var att skapa en oberoende nätaktör utan ekonomiska intressen i produktion eller detaljdistribution. Statnett SF har ansvaret för det norska storkraftnätet (sentralnettet) och samordningen av elsystemdriften och elhandeln med utlandet.

Enligt den norska energilagen krävs på elsidan två huvudtyper av koncessioner, *anläggningskoncession* och *omsättningskoncession*.

Anläggningskoncession krävs för anläggningar med en spänning över 1 000 kV växelström eller 1,5 kV likström, som är avsedda för produktion, omvandling, överföring eller distribution av elektrisk energi.I stället för att ge koncession för varje enskild distributionsanläggning kan en *områdeskoncession* ges för utbyggnad och drift av elektriska anläggningar under en viss spänningsnivå inom ett visst område. Innehavaren av en sådan områdeskoncession har leveransplikt och är skyldig att upprätthålla en viss fastställd leveranssäkerhet. Genom anläggningskoncessionen prövas bl.a. anläggningens miljöeffekter och hur den passar in i den plan för kraftsystemet som utarbetats.

Omsättningskoncessionsplikten gäller alla aktörer som köper och säljer el, med undantag för staten och ägarna till näten. Krav ställs bl.a. på intern organisation och separat redovisning av olika resultatenheter.

Koncessionsmyndighet är Norges vassdrags- og energiverk (NVE).

Enligt energilagen är en nätägare skyldig att ställa ledig överföringskapacitet till förfogande för andra producenter, nätaktörer och konsumenter. Överföringstarifferna bestäms av ägaren som får sätta tarifferna så att de över tiden täcker kostnader för utbyggnad och drift samt rimlig avkastning på eget kapital. Beräkningsförfarandet för överföringstarifferna och kapaciteten ska godkännas av tillsynsmyndigheten, som också avgör tvister mellan köpare och säljare i dessa frågor.

Därutöver utfärdar NVE bl.a. föreskrifter vad avser särredovisning och nättariffernas principiella utformning (punkttariff).

NVE genomför också effektivitetsanalyser av nätföretagen. Detta arbete kommer att intensifieras i takt med att företagens redovisning utvecklas.

Mer utförliga beskrivningar och analyser av den norska avregleringen av elmarknaden finns bl.a. i ett antal rapporter från NUTEK (t.ex. R 1992:44 Norge - Effekter av avreglering, B 1991:6 Elmarknad i förändring och B 1992:11 Elmarknaderna i Europa 1992), Affärsverket Svenska Kraftnäts utredning om förutsättningar för en svensk elbörs (avsnitt 4) och i bilaga 3 till Ellagstiftningsutredningens delbetänkande (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol.

4.3.2 Norges vassdrags- og energiverk (NVE).

NVE är ett direktorat underställt det norska Närings- och energidepartementet (Energi- og Vassdragsavdelingen). NVEs verksamhet styrs av bestämmelser i energilagen och i föreskrifter till energilagen (forskrift av 7 desember 1990 nr 959). NVE finansieras helt över statsbudgeten.

Chef för NVE är Vassdrags- og Energidirektören. Det finns två särskilda råd knutna till NVE.

NVEs verksamhet är omfattande och inbegriper förutom koncessions- och tillsynsfunktioner på elområdet även andra frågor rörande koncession på energiområdet, expropriationsfrågor, beredskaps- och planeringsfrågor, utvecklande av alternativa energiformer, framtagande av olika slags prognoser och statistik samt vattendammstillsyn. En stor del av NVEs verksamhet avser hydrologi och vädertjänst. Elsäkerhetsfrågor handlades tidigare av NVE, men ingår numera inte i dess arbetsuppgifter. Numera hanteras dessa frågor i huvudsak av en självständig myndighet, Elsikerhetstilsynet.

NVE är organiserat i sex enheter; administration, energi, Energiekønimisering (Enøk)/marknad, hydrologi, tilsyn/beredskap och vassdrag.

Av NVEs totalt 250 anställda arbetar ca 30 personer på energienheten. Av dessa personer arbetar ca hälften med koncessions- och tillsynsfrågor avseende elområdet. På NVEs marknadsenhet arbetar 25 personer, av vilka ca 10 personer ägnar sig åt monopolkontroll av nätföretagen. Arbetet med att analysera överföringstariffer sysselsätter 5 - 6 årsarbetskrafter.

I Norge avgör NVE ärenden där konsumenten klagat på villkor eller där tvist förekommer om sättet för beräkning av överföringstariffer och kapacitet. NVEs beslut kan överklagas till Närings- och energidepartementet. År 1992 erhöll NVE 40 sådana klagomål. Flertalet av klagomålen gällde frågor om

nivån på tariffen och vilken spänningsnivå som konsumenten skulle vara ansluten till. Enligt NVE vinner nästan alla klaganden i någon mån bifall till sin talan. På grund av bristande resurser tar det mellan fyra och fem månader från det att ett klagomål kommer in till dess NVEs beslut föreligger.

4.4 Sverige

4.4.1 Telestyrelsen

Telestyrelsen, som inrättades den 1 juli 1992, är enligt sin instruktion (SFS 1992:895) central förvaltningsmyndighet med uppgift att främja ett effektivt telesystem i enlighet med fastlagda telepolitiska mål och att svara för ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikationer och andra användningar av radiovågor. Styrelsen ska också främja en sund konkurrens och övervaka prisutvecklingen inom teleområdet. Den har också att följa den tekniska utvecklingen inom sitt område.

Telestyrelsen ska inom tele- och radioområdena bl.a. pröva frågor om tillstånd, utöva tillsyn och meddela föreskrifter enligt ett antal lagar, bl.a. telelagen (1993:597), lagen (1993:599) om radiokommunikation, lagen (1992:1527) om teleterminalutrustning, teleförordningen (1993:598), förordningen (1993:600) om radiokommunikation och förordningen (1993:614) om teleterminalutrustning.

Telelagen har till syfte att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kan uppfyllas. Tillståndsplikt gäller för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga telenät som består i att tillhandahålla telefonitjänster och mobila teletjänster eller i att hyra ut fasta telefonförbindelser för telekommunikation. Tillstånd ska kunna förenas med de villkor som behövs för att främja de telepolitiska målen. Enskilda och myndigheter ska tillförsäkras tillgång till teletjänster eller fasta teleförbindelser. Lagen innehåller också särskilda bestämmelser om samtrafik och nummerplaner samt regler om avgifter för Telestyrelsens verksamhet, tystnadsplikt, tillsyn, straff och televerksamhet i krig m.m.

Telestyrelsen ska också fullgöra den prövning eller tillsyn som regeringen särskilt beslutar om i samband med avtal mellan staten och en teleoperatör.

Beträffande konkurrensfrågor ska Telestyrelsen samråda med berörda myndigheter på konkurrens- och konsumentområdet.

Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen granskat samtrafiken på teleområdet för olika operatörer och hur konkurrensen utvecklats. Dess slutsats är att Telestyrelsen bör få ökad makt över samtrafiken på telenätet och rätt att fastställa avgifter för denna. RRV anser också att styrelsen ska kunna avgöra tvister mellan teleoperatörer. Se vidare RRVs rapport (F1993:22) Samtrafik - konkurrensförutsättningar på en omreglerad telemarknad.

Regeringen har i prop. 1993/94:38 föreslagit att tillsynen av all postverksamhet - statlig och privat - ska skötas av Telestyrelsen, som enligt förslaget byggs ut och byter namn till Post- och Telestyrelsen.

Telestyrelsens leds av en generaldirektör som är chef för myndigheten. Det finns en styrelse bestående av högst åtta personer, generaldirektören medräknad.

Inom Telestyrelsen finns en administrativ avdelning, en beredskapsavdelning, en teknisk avdelning samt en tillstånds- och tillsynsavdelning. Under tillstånds- och tillsynsavdelningen finns fyra regionala tillsynsenheter. Dessutom finns ett rättssekretariat och ett samordningssekretariat. Antalet tjänster uppgår f.n. till drygt 200 personer.

4.4.2 Finansinspektionen

Finansinspektionen bildades den 1 juli 1991 genom en sammanslagning av Bankinspektionen och Försäkringsinspektionen.

Finansinspektionen är enligt sin instruktion (SFS 1992:102) central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet.

Inspektionen ska följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden samt andra viktiga förhållanden inom bankväsendet, försäkringsväsendet och annan företagsamhet över vilken inspektionen har tillsyn samt föra kartellregister. Den ska även i övrigt verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet.

Ett viktigt led i inspektionens verksamhet är att yttra sig i eller avgöra olika tillstånds- och dispensärenden. Det gäller bl.a. oktrojer (tillstånd för bankverksamhet), koncessioner, auktorisationer, stadfästelse av bestämmelser i bolagsordningar

och försäkringstekniska grunder, tillstånd till aktieförvärv, lånetransaktioner och överlåtelse av försäkringsbestånd.

Inspektionen leds av en generaldirektör. Inspektionen har en styrelse bestående av högst nio personer.

Inom inspektionen finns en kreditinstitutsavdelning, en finansmarknadsavdelning, en försäkringsavdelning och en administrativ avdelning. Alla led i verksamheten (auktorisation, tillståndsgivning, tillsyn och normgivning) avseende varje institutskategori handhas av samma enhet inom inspektionen.

Inspektionen har drygt 130 anställda.

4.4.3 Datainspektionen

Datainspektionen prövar frågor om tillstånd och utövar tillsyn enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) samt utfärdar licens enligt datalagen. Inspektionen utövar dessutom tillsyn enligt lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m.

Datainspektionen ska enligt sin instruktion (SFS 1988:912) verka för att automatisk databehandling av personuppgifter inte leder till otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet och att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet.

Datainspektionens ärenden utgörs i huvudsak av ansökningar om tillstånd enligt datalagen, kreditupplysningslagen eller inkassolagen samt tillsynsärenden som rör dessa lagar. Beviljas tillstånd kan Datainspektionen även meddela ett eller flera villkor. Föreligger särskilda skäl får tillståndet begränsas till viss tid.

Datainspektionen utövar bl.a. tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet. I denna tillsyn innefattas rätt att få tillträde till de lokaler som har samband med ADB-verksamheten, att få tillgång till den dokumentation som rör databehandlingen och att föranstalta om egna körningar av personregister. Datainspektionen kan vitesförelägga den registeransvarige om denne inte fullgör sina skyldigheter i samband med tillsynen. Inspektionen kan också förbjuda fortsatt förande av personregister eller återkalla meddelat tillstånd.

Datainspektionen leds av en generaldirektör. Inspektionen har också en styrelse. Styrelsen består av högst elva personer, inklusive generaldirektören.

Inom inspektionen finns två sakenheter. Den ena svarar för inspektionens uppgifter i fråga om offentlig verksamhet och den

andra för inspektionens uppgifter i fråga om enskild verksamhet. Dessutom finns en teknisk och en administrativ enhet.

Sammanlagt finns f.n. drygt 40 tjänster vid myndigheten.

4.4.4 Luftfartsverket/Luftfartsinspektionen

Luftfartsverket har hand om frågor som rör den civila luftfarten. Verkets huvuduppgifter är enligt dess instruktion (SFS 1988:78) att främja utvecklingen av den civila luftfarten, driva och förvalta statens flygplatser för civil luftfart, utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten, svara för skyddet av miljön mot föroreningar från civil luftfart, svara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart och att ombesörja beredskapsplanläggning för civila flygtransporter.

Luftfartsinspektionen är den del av Luftfartsverket som handhar tillsynen över flygsäkerheten, vilket även omfattar tillsynen över Luftfartsverkets driftsfunktioner avseende flygplatser och flygtrafiktjänst. Chefen för Luftfartsinspektionen är enligt instruktionen för Luftfartsverket ansvarig för och beslutande i flygsäkerhetsfrågor. Uppgiften utförs genom utfärdande av bestämmelser, utövande av tillsyn samt vissa mindre haveriutredningar.

Luftfartsverket leds av en styrelse som består av högst sex personer utöver verkets generaldirektör och personalföreträdare. Verkets generaldirektören har ansvaret för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och direktiv som styrelsen beslutar. Detta gäller dock inte i sådana fall då chefen för Luftfartsinspektionen har ansvaret.

Chefen för Luftfartsinspektionen ansvarar själv för och beslutar i sådana frågor om fastställande av säkerhetsnormer för den civila luftfarten och dess markanordningar som ankommer på luftfartsverket samt frågor om tillsyn över efterlevnaden av dessa normer, frågor om övervakning av den civila luftfarten och dess markanordningars tillförlitlighet från flygsäkerhetssynpunkt samt i sådana frågor om undersökning av luftfartsolyckor som ankommer på Luftfartsverket.

Antalet anställda vid Luftfartsverket var år 1992 drygt 3 700. Av dessa arbetade ca 130 personer vid Luftfartsinspektionen.

4.4.5 Nämnden för offentlig upphandling

Nämnden för offentlig upphandling inrättades den 15 mars 1993. Nämnden ska förbereda den tillsyn som den ska bedriva med anledning av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling när denna lag träder ikraft. Lagens ikraftträdande är beroende

av ratificeringen av EES-avtalet. Lagens grundprinciper är att upphandling ska göras affärsmässigt, i konkurrens och på ett icke-diskriminerande sätt.

Nämnden ska vidare utöva tillsyn enligt upphandlingsförordningen (1986:366) och förordningen (1988:101) om tillämpning av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling. Nämnden ska enligt sin instruktion (1993:98) även utföra vissa andra uppgifter, bl.a. följa den internationella utvecklingen på upphandlingsområdet inom EFTA, EG och GATT.

Nämnden ska enligt sin instruktion bestå av högst åtta personer. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en chef. Kansliet, som kommer att bestå av 6 - 8 tjänstemän, är lokaliserat till lokaler i anslutning till Riksrevisionsverket (RRV) på Lilla Essingen i Stockholm. Den 1 september 1993 var fem tjänster tillsatta.

Nämnden har hittills köpt administrativa tjänster av RRV. Verket sköter bl.a. nämndens löneutbetalningar och andra frågor som har samband med den arbetsrättsliga lagstiftningen. RRV sköter också nämndens telefonväxel och RRVs vaktmästeri bistår också nämnden. Nämnden får även bistånd från RRV att ta fram verksamhetsplan och anslagsframställning.

4.4.6 Iakttagelser

Tillsynsarbetets bedrivande

Av de myndigheter som utredningen har haft möjlighet att studera har vissa haft en mera aktiv tillsynsverksamhet än andra. Vissa myndigheter har uppgivit att brist på resurser har medfört att man till viss del har fått förlita sig på att missförhållanden anmäls till dem av enskilda personer eller företag. Framtagande och publicering av information om det aktuella området har ansetts vara ett medel att göra allmänheten mer alert på sådana missförstånd.

Hos vissa myndigheter har inriktningen av kontrollverksamheten under senare tid ändrat karaktär. Så har t.ex. Finansinspektionens inspektionsverksamhet under de senaste åren fått en kraftigt förändrad utformning och inriktning. Tillsynen har numera starkt målrelaterats genom initiering av riktade undersökningar avseende särskilt riskutsatta verksamhetsområden hos kreditinstituten. Tillsynen är därigenom i allt högre grad funktionsinriktad i stället för institutsinriktad.

Med undantag för de minsta instituten, har Finansinspektionen börjat överge de traditionella inspektionerna på plats. I stället

har man börjat utveckla tätare och intensivare kontakter med instituten samt genomfört riktade undersökningar på speciella riskområden. Instituten får lämna redogörelser för olika områden och kommentera eventuella förändringar. Inspektionen får härigenom en god översiktlig bild av institutet och har möjlighet att på ett tidigt stadium få kännedom om eventuella missförhållanden. Eventuella missförhållanden kan medföra att inspektionen själv genomför en fördjupad granskning eller, alternativt, att man anmodar den av inspektionen förordnade revisorn att göra det. De av inspektionen förordnade revisorerna har också i växande utsträckning anlitats i tillsynsarbetet. Inspektionen genomför också riktade undersökningar av speciella riskområden. Då undersöks flera institut i fråga om en särskild begränsad del av rörelsen.

Erfarenheterna av detta inspektionens nya arbetssätt har hittills varit positiva. Det har möjliggjort för Finansinspektionen att nära följa utvecklingen hos ett stort antal institut på marknaden och att snabbt få signaler om särskilda risker på viktiga områden eller hos enskilda institut. De traditionella inspektionerna kommer därför successivt att minska och istället ersättas av genomgångar och riktade undersökningar. Finansinspektionen har också ändrat utformningen av rapporter så att uppgiftsinsamlingen ska fylla tillsynsändamål. Rapporteringen inriktas på nyckeltal och exponeringar för att belysa institutens risksituation och därmed styra tillsynsverksamheten. Antalet rapporter ska också skäras ner radikalt.

Huvuddelen av Datainspektionens tillsynsärenden föranleds av anmälningar och klagomål från allmänheten. Uppgifter i massmedia eller iakttagelser som görs i inspektionens handläggning av tillståndsärenden ger anledning till inspektioner eller infordrande av förklaring eller dylikt i ett antal fall. Därjämte förekommer inspektioner för att kontrollera att datalagen, dataförordningen och Datainspektionens föreskrifter och allmänna råd efterlevs. För att effektivisera Datainspektionens tillsynsverksamhet och för att utveckla personalens kompetens i projektarbete bildades i januari 1993 en projektgrupp för effektiv tillsyn enligt datalagen. Projektgruppen ska bl.a. lämna förslag till olika metoder för inspektionens tillsyn i framtiden. En första rapport presenterades i maj 1993.

Normgivningsarbetet

Huvudregeln är att myndigheterna försöker att genom kontakter och samråd med branschorganisationer och andra parter nå enighet om de allmänna regler som man ämnar fastställa. Även

i det enskilda fallet försöker man först nå rättelse på frivillig grund innan man använder sig av myndighetens möjligheter att detaljreglera verksamheten. De flesta av myndigheterna håller ofta möten med företrädare för flertalet branschorganisationer inom de olika områdena för att bl.a. diskutera problem, normgivning och underlätta självreglering.

Hanteringen av klagomål m.m.

Finansinspektionens klagomålshantering har rationaliserats kraftigt och inspektionens verksamhet på konsumentområdet inriktas allt mer på att driva principfrågor gentemot finansinstituten. Rena förfrågningar som inte berör enskilda institut besvaras direkt av inspektionen. Ärenden som bedöms vara av intresse från tillsynssynpunkt eller annars av principiell natur behandlas genom sedvanligt remissförfarande. Övriga ärenden, för närvarande ca 65 procent, vilka bedöms som rena reklamationer i enskilda fall överlämnas efter diarieföring hos Finansinspektionen till berört institut för åtgärd. Den klagande erhåller ett brev från inspektionen som förklarar åtgärden samt vart denne kan vända sig om frågan inte kan lösas. Till brevet fogas en broschyr som beskriver Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet och vad inspektionen och andra instanser som Allmänna reklamationsnämnden, m.fl. kan bistå med. Varje institut avrapporterar därefter kvartalsvis i enlighet med vissa fastlagda normer hur reklamationsfallen har hanterats.

Inspektionen får genom denna regelbundna rapportering ett överskådligt underlag för sin problemuppfångning, vilket ska användas vid de muntliga avstämningar som också regelbundet hålls med ansvariga inom instituten. Inspektionen har anmodat varje institut att utse en eller flera personer som "klagomålsansvarig". Den nya ordningen för hanteringen av klagomålsärenden infördes den 1 juli 1993.

För försäkringsbranschen har inrättats en särskild rådgivningsbyrå, Konsumenternas försäkringsbyrå, som utan avgift hjälper och vägleder privatpersoner om privata försäkringar. Den kan ge en allmän orientering om olika försäkringar, informera om väsentliga skillnader dem emellan och informera om vilka regler som gäller och hur de brukar tillämpas. Man kan också få råd om vart man ska vända sig för att överklaga ett försäkringsbolags beslut. En annan viktig funktion som byrån har är att hålla försäkringsbolag och tillsynsmyndigheter informerade om de konsumentproblem som uppmärksammas av byrån. Byrån sammanställer marknadsöversikter över sakförsäkringar.

Den 1 januari 1994 är avsikten att en konsumentbyrå för banker ska påbörja sin verksamhet. Svenska Bankföreningen och staten genom Finansinspektionen och Konsumentverket har träffat en överenskommelse om att bilda en stiftelse med ändamål att driva en självständig rådgivningsbyrå för att informera, vägleda och hjälpa konsumenterna i frågor som kan uppkomma i mellanhavandet mellan dem och banker och andra kreditinstitut. Byråns uppgift blir främst att per telefon informera, vägleda och hjälpa konsumenter genom att ge råd som grundar sig på objektiva fakta samt att informera om gällande regler och rättspraxis. Byrån ska även ha kontakt med de klagomålsansvariga i banker och andra kredit- och värdepappersinstitut och hålla såväl banker som tillsynsmyndigheter informerade om de konsumentproblem som uppmärksammas av byrån.

Svenska Bankföreningen ska årligen tillskjuta de medel som behövs för fullgörande av stiftelsens uppgifter. Stiftelsens angelägenheter ska handhas av en styrelse med sju ledamöter, varav Finansinspektionen och Konsumentverket utser två ledamöter vardera. Övriga ledamöter utses av Svenska Bankföreningen. Styrelsen ska meddela de närmare riktlinjer och föreskrifter som behövs för verksamheten.

Kompetensfrågor

I stort sätt alla av myndigheterna har svårigheter att rekrytera och behålla personer som har den kompetens och branschvana som erfordras. Det handlar i första hand om lönesättning. Man måste betala marknadsmässiga löner för att få personer med den nödvändiga kompetensen.

Informationsfrågor

Samtliga myndigheter påpekar vikten av en väl fungerande informationsverksamhet.

Datainspektionen har t.ex. funnit att informations- och utbildningsinsatser riktade till de registeransvariga kan medföra en bättre ordning och en minskning av antalet klagomål samt att information till allmänheten om rättigheter och skyldigheter kan minska förekomsten av ogrundade klagomål.

Under budgetåret 1992/93 har Datainspektionen på försök omorganiserat sin externa informationsverksamhet. Bl.a. har anställts en pressekreterare med särskild uppgift att bevaka dagspressen och att intensifiera inspektionens kontakter med

massmedia. Vidare har ett 071-telefonnummer med en utvidgad service- och upplysningstjänst inrättats.

Finansieringsfrågor

Av de studerade myndigheterna finansieras *Nämnden för offentlig upphandling* helt över statsbudgeten.

Telestyrelsens verksamhet finansieras dels med avgifter dels med anslag. Styrelsens budget för 1992/93 uppgick till 150 miljoner kr. Anslagsfinansieringen uppgick till 20 miljoner kr och avgiftsfinansieringen till 130 miljoner kr. Telestyrelsen anvisas ett ramanslag för att täcka samtliga kostnader för verksamheten. Kostnaderna för verksamheten ska täckas av avgifter som levereras till en särskild inkomsttitel. Undantaget är kostnaderna för vissa samhällsåtaganden. Styrelsen reserveras vidare ett reservationsanslag för upphandling av totalförsvars- och handikapptjänster inom telefoniområdet.

Övriga myndigheter finansieras genom olika slags avgiftssystem.

Verksamheten vid *Finansinspektionen* finansieras genom uttag av avgifter från institut och bolag som står under dess tillsyn. Den årliga avgift som ska betalas regleras i förordningen (1992:1042) om finansiering av Finansinspektionens verksamhet. De flesta banker och andra finansinstitut betalar en avgift som beräknas med utgångspunkt i balansomslutningen för närmast föregående räkenskapsår. Inspektionen har också rätt att ta ut tillståndsavgifter från den som ansöker om tillstånd.

Datainspektionens verksamhet bekostas i sin helhet av licens- och handläggningsavgifter enligt förordningen (1982:481) om avgifter för Datainspektionens verksamhet. Avgift tas ut enligt förordningen för handläggning av tillståndsärenden och vissa andra ärenden. Intäkterna i form av handläggningsavgifter uppgick budgetåret 1992/93 till drygt 2,7 miljoner. kr och intäkterna i form av licensavgifter uppgick till drygt 20 miljoner kr.

Luftfartsverkets verksamhet finansieras huvudsakligen av trafikintäkter (landningsavgifter, passageraravgifter m.m.), Luftfartsinspektionens avgifter och intäkter av annat slag (hyror, arrenden, handlingavgifter, tax free-försäljning m.m.).

Luftfartsinspektionens kostnadsomslutning är ca 100 miljoner kr per år. Då är också den av inspektionen bedrivna flygmätverksamheten inräknad. Större delen av kostnaderna (ca 60 %) täcks genom direkta avgifter från marknaden enligt fastställd taxa, resterande kostnader finansieras från Luftfartsverkets trafikintäkter och övriga intäkter.

5 Nätmyndighetens uppgifter och resursbehov

5.1 Inledning

Elmarknadsreformen syftar till att skapa en ökad konkurrens på elmarknaden. Avsikten är att de samlade produktions- och distributionsresurserna ska utnyttjas effektivare.

Ledningsnäten för elöverföring är i likhet med t.ex. gas- och vattenledningsnäten s.k. naturliga monopol. Detta innebär att användaren inte kan vända sig till konkurrenter för samma tjänster. Företagen har därför inte samma incitament till effektivitet som företag på konkurrensutsatta marknader har. Användarnas ställning riskerar också av samma orsak bli svag. Detta kan leda till både höga priser och en låg servicenivå.

För att det ska bli möjligt för konkurrerande elproducenter och elsäljare att erbjuda konsumenterna elenergi krävs att nätägarna upplåter sina nät till dessa på villkor som inte hindrar den fria konkurrensen.

Nätmyndigheten har till uppgift att övervaka de monopol som elnätföretagen utgör för att bl.a. skapa förutsättningar för såväl låga priser som hög servicenivå samt att övervaka att näten upplåts på ett sätt som gagnar konkurrensen i produktions- och försäljningsledet.

I detta avsnitt utvecklar vi vår syn på nätmyndighetens uppgifter och resursbehov. För att undvika missförstånd vill vi påpeka att vår redovisning i vissa delar kan avvika från det som har redovisats i Ellagstiftningsutredningens betänkande (se avsnitt 3).

Uppgifterna kan delas in i fem huvudgrupper. Dessa är *tillståndsgivning*, *normgivning*, *uppföljning*, *information*, samt *prövning* dvs. främst att pröva klagomål från enskilda och utfärda föreläggande för de nätinnehavare som inte följer regelverket. Utöver uppgifter som faller inom dessa fem - grupper ingår i myndighetens arbete att svara på remisser,

utföra särskilda utredningar på uppdrag samt utföra generellt administrativt arbete som ankommer på en myndighet såsom anslagsframställan, resultatredovisning m.m.

Vid bedömningen av resursbehovet utgår vi från det genomsnittliga resursbehovet under en treårsperiod. Inledningsvis kan det krävas en inriktning på uppgifter såsom normgivning och information. Senare under treårsperioden kan större resurser läggas på uppföljning och prövning. För att beskriva profilen på det kunnande som krävs görs indelningen på teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens.

Nedan redogörs i korta drag för vår syn på tillsynsverksamhetens principiella utformning, utredningens tillsynsfilosofi. I de följande avsnitten ges en kort beskrivning av tillsynsobjekten.

Enligt vad vi har erfarit förbereds inom regeringskansliet ett lagförslag som innebär att den planerade elmarknadsreformen genomförs etappvis. Den mer exakta utformningen av övergångslösningen är dock i dagsläget inte känd. Det finns trots det anledning att i denna utredning försöka bedöma vilka konsekvenser en sådan övergångslösning får för nätmyndighetens arbetsuppgifter. Detta görs i ett avslutande avsnitt.

Tillsynsfilosofi

Nätmyndighetens övergripande uppgift torde vara att skapa förutsättningar för en långsiktig säker kraftöverföring till låga priser för alla abonnenter. Nätmyndighetens uppgift torde också vara att främja handel och konkurrens på elnäten samt att se till att nätutbyggnad sker så att intrång och miljökonsekvenser minimeras.

Regelverket och arbetsmetoderna ska uppmuntra till självreglering. Systemtillsyn ska prioriteras i stället för detaljövervakning.

För att detta ska kunna ske krävs bl.a att

* samhällets krav på nätverksamheten är klart uttryckta och väl spridda,
* regler och föreskrifter är utarbetade efter samråd med branschen och abonnenterna,
* informationen om nätföretagen är lättillgänglig för abonnenter och allmänhet samt
* att myndigheten har tillräcklig kunskap och tillräckliga befogenheter att ingripa när detta är befogat.

5.2 Orientering om tillsynsobjekten

I detta avsnitt redogör vi för de olika nätägare som finns i dag.

Totalt finns det ca 300 företag som äger och driver elnät. Det stora flertalet är s.k. eldistributörer och har områdeskoncession. Spänningsnivån på dessa nät är i allmänhet 20 kV eller lägre. Bland eldistributörerna finns en stor variation både vad avser företagsform och antalet abonnenter. Många av eldistributionsföretagen är s.k. vertikalt integrerade företag. Det betyder att företagen förutom att vara eldistributörer också producerar kraft eller ägs av ett kraftproducerande företag.

Tabell 1 Eldistributörer, företag med fler än 50 abonnenter år 1991

Företagsform	Antal företag i genomsnitt	Antal abonnenter
Ekonomiska föreningar	59	3 177
Privata aktiebolag	46	21 422
Kommunala verk	74	16 587
Kommunala aktiebolag	86	23 450
Statliga verk	6	56 449
Statliga aktiebolag	16	13 646
Övriga	2	3 054
Totalt	289	17 232

Källa: Svensk elmarknad 1993, NUTEK B 1993:4

Det övriga ledningsnätet indelas vanligtvis i regionnät (30 - 130 kV) och storkraftnätet (220 och 400 kV).

Regionnäten ägs och förvaltas av de största producenterna i Sverige. Dessa är i dag åtta till antalet och andelen nät som respektive företag äger står ungefär i proportion till företagens andel av den totala elproduktionen i landet. De största är Vattenfall AB, Sydkraft AB, Gullspång Kraft AB och Stockholm Energi AB.

Storkraftnätet ägs och förvaltas av Affärsverket svenska kraftnät sedan den 1 januari 1992.

Kostnaderna för att driva och reinvestera i det svenska elnätet är betydande, även om dessa kostnader relateras till kostnaderna för att producera den kraft som levereras över nätet. Vi uppskattar nätkostnaderna till ca 15 miljarder kronor per år

(exklusive kraftomsättning). Beräkningsantagandena framgår av uppställningen nedan.

Råkraft:	16 öre/kWh	* 135 TWh	=	22 miljarder/år
Storkraftnät:	2 öre/kWh	* 100 TWh)	=	2 miljarder/år
Regionnät:	2 öre/kWh	* 130 TWh)	=	3 miljarder/år
Lokalnät:	11 öre/kWh	* 90 TWh)	=	10 miljarder/år
Summa nät:			=	15 miljarder/år

Den totala årliga *investeringsvolymen* i det svenska elledningsnätet varierar över tiden. I dagsläget bedömer vi att investeringarna uppgår till ca 5 miljarder kr per år.

Antalet anställda som handhar ledningsnätet uppgår till drygt 10 000 personer. Av dessa är mer än 90 procent anställda av eldistributionsföretag dvs. arbetar med det lokala nätet.

För att få en uppfattning om vilka värden som elnäten representerar har vi grovt uppskattat nätens substansvärde (tekniska nuvärde). För att beräkna substansvärdet måste först nätets nyanskaffningsvärdet bedömas. Detta värde skrivs ner med hänsyn till kvarvarande teknisk/ekonomisk livslängd. Totalt representerar det svenska elnätet ett värde av ca 140 miljarder kronor.

Elnätens substansvärde

Storkraftnät	ca 25 miljarder
Regionnät	ca 25 miljarder
Lokalnät	ca 90 miljarder

Källa: Elmarknad i förändring, NUTEK B 1991:6 samt "Distributörer av elkraft 1991", Svenska Elverksföreningen.

Det finns i dag en relativt dålig överenstämmelse mellan nätens substansvärde och det värde näten är upptagna till i företagens ekonomiska redovisning. Detta har betydelse bl.a. för utformningen av prisregleringen (se avsnitt 5.4.3). Vi uppskattar det bokförda värdet av det svenska elnätet till ca 40 miljarder kronor.

5.3 Tillståndsgivning

En utgångspunkt i Ellagstiftningsutredningens delbetänkande (SOU 1993:68) Elkonkurrens med nätmonopol är att NUTEKs nuvarande koncessionsverksamhet och de nya tillsynsuppgifter som en omreglering av elmarknaden kräver bör organiseras gemensamt. Detta är en utgångspunkt också i denna utredning.

Ellagstiftningsutredningen är emellertid inte särskilt utförlig i sin diskussion av i vilken utsträckning koncessionsverksamheten behöver förändras för att anpassas till den nya elmarknadssituationen. Den konstaterar endast att verksamheten i stort skulle fortskrida som i dag.

I dag kan NUTEK ge *områdeskoncessioner* på upp till 60 år. Efter vad vi har förstått är det dock praxis att tillstånden ges för en betydligt kortare period. Orsaken till detta är att koncessionsmyndigheten ser tidpunkten för förnyelsen av koncessionen som ett lämpligt tillfälle att granska företagets verksamhet och komma överens med dessa företag om eventuella framtida åtgärder. Det man särskilt inriktar sig på är företagens organisation, nätens tekniska funktion samt områdets geografiska utbredning. Om det t.ex. visar sig att underhållet på nätet är eftersatt ges områdeskoncession endast för en kortare tidsperiod. Tillståndet att bedriva verksamheten kan också förenas med villkor att t.ex. upprätta och följa reinvesteringsplaner.

Det är angeläget att nätmyndigheten ges tillräckliga resurser och befogenheter för att kunna tillgodose allmänhetens intresse av god leveranssäkerhet på näten. Detta blir ännu viktigare om regleringen av företagets intäkter utformas på ett sätt som ger nätföretagen incitament att rationalisera verksamheten (se avsnitt 5.4.3).

I dag är det ett problem att koncessionsmyndigheten i praktiken saknar maktmedel att genomdriva sina beslut. Att förvägra tillståndet är inget realistiskt alternativ eftersom konsekvenserna för tredje man då skulle bli alltför omfattande.

Ellagstiftningsutredningen har uppmärksammat behovet av maktmedel och har föreslagit att nätmyndighetens föreläggande får förenas med vite (2 § 6 mom. lagförslaget). Enligt vår uppfattning är det emellertid oklart om myndigheten äger rätt att villkora tillståndet att bedriva nätverksamhet på det sätt som görs i dag. Den frågan har under alla omständigheter inte behandlats i Ellagstiftningsutredningens delbetänkande.

Ett förslag till förtydligande återfinns i NUTEKs remissyttrande över Ellagstiftningsutredningens betänkande. NUTEK skriver:

"NUTEK vill framhålla att mycket talar för att det blir rationellt för nätmyndigheten att även fortsättningsvis utfärda korta, kanske som i England 5-åriga koncessioner för områden med villkor om specifika krav leveranssäkerhet, undvikande av överinvesteringar m.m. I specialmotiveringen till 2 § 3 mom. ellagen bör därför skrivas in att nämnda typ av villkor täcks in av uttrycket "eljest av allmän synpunkt påkallade"

Arbetet kring att utfärda *tillstånd för linjer*, s.k. linjekoncession är av annan karaktär än tillståndsgivningen får område. Ledningsägarens och elkonsumentens intresse av billig ledningsdragning ställs mot andra markanspråk, risk för negativa hälsoeffekter, estetiska värden m.m. Arbetet sker främst genom ett remissförfarande där berörda intressenter får ge sina synpunkter på ledningsdragning m.m. innan myndigheten fattar beslut i frågan. För att möjliggöra långa avskrivningsperioder ges tillstånden i allmänhet för en relativt lång tidsperiod (30-40 år) .

En omprövning sker när linjekoncessioner ska förnyas. Denna prövning blir av naturliga skäl mer översiktlig.

När det gäller leveranssäkerhet på de nät som omfattas av linjekoncessioner arbetar NUTEK i dag med ett opinions- och kontaktarbete om leveranssäkerhetens utveckling.

Orsaken till att mera omfattande insatser på detta område inte har krävts från koncessionsmyndigheten är delvis den nuvarande ellagstiftningen. I dag är det i allmänhet samma företag som äger regionnäten och levererar kraft till eldistributörer och större industrier i området. Syftet med de föreslagna förändringarna av lagstiftningen är att detta monopol ska upphöra så att nätägaren och kraftleverantören inte behöver vara samma företag.

Vilka konsekvenser detta kommer att få för leveranssäkerheten på regionnäten är i dag svårt att bedöma. Vi anser det emellertid angeläget att nätmyndigheten noga följer utvecklingen och vid behov vidtar lämpliga åtgärder.

I Norge, där nätstrukturen är likartad den i Sverige, måste t.ex. regionala nätplaner upprättas och redovisas till tillsynsmyndigheten Norges vassdrags- och energiverk (NVE). Dessa planer uppges vara ett mycket viktigt instrument i arbetet med att säkerställa rationella nätinvesteringar.

Resursbehov

Vår bedömning av *resursbehovet* för koncessionsverksamheten grundas på dels erfarenheter från NUTEKs koncessionsverksamhet dels en uppskattning av vad den nya elmarknadssituationen kräver. Vi bedömer att det krävs ca *8 årsarbetskrafter*. Utöver personal med teknisk kompetens behövs det ett antal personer som arbetar med allmänna administrativa uppgifter såsom arkivering, remissutskick m.m. Vi bedömer att det också krävs viss ekonomisk och juridisk kompetens.

Utöver detta kan det behövas bistånd från tekniska konsulter för att utvärdera olika alternativa tekniska lösningar m.m. Konsultbehovet uppskattas till ca 900 timmar per år.

5.4 Normgivning

För att precisera ellagstiftningen kommer myndigheten att ha möjlighet att i vissa fall utfärda föreskrifter och i andra fall allmänna råd. Särskilt inledningsvis kommer detta arbete att vara relativt omfattande. I arbetet med att utfärda föreskrifter och allmänna råd kommer ett nära samarbete med företrädare för nätföretagen och företrädare för nätföretagens kunder att vara nödvändigt. Sannolikt kommer också konsulter med olika specialinriktning att behöva anlitas.

Ett syfte med att utfärda föreskrifter och allmänna råd är att minska myndighetens framtida arbetsbelastning. Myndigheten förhåller sig på detta sätt aktiv till sina tillsynsuppgifter. Branschen får också på detta sätt möjlighet att i ett tidigt skede påverka "regelverket". Detta torde också underlätta en självreglering av branschen.

Enligt förslagen till ändring i ellagen, till ny elförordning och till förordning om särredovisning av nätverksamhet för elektrisk ström, ska nätmyndigheten utfärda föreskrifter för hur *särredovisningen* ska utformas, föreskrifter om hur olika obligatoriska *prestationsindikatorer* (nyckeltal) ska beräknas samt ange bedömningsgrunder för hur *nätföretagens totala intäkter* ska beräknas.

Därutöver är det enligt vår uppfattning önskvärt att myndigheten får möjlighet att utfärda föreskrifter vad avser *mätning och avräkning* samt i vart fall allmänna råd vad avser *nättariffens principiella utformning*, principer vad gäller *fördelning av*

kostnader mellan olika kundkategorier samt företagens *hantering av klagomål*.

5.4.1 Särredovisning

Nätföretagen ska enligt lagförslaget vara skyldiga att redovisa nätverksamheten skild från all annan verksamhet. I dag är nätverksamheten ofta integrerad med företagets övriga verksamhet t.ex. elförsäljning, kraftproduktion, fjärrvärmeproduktion. Eldistribution som i dag bedrivs i kommunal regi är dessutom ofta, från redovisningssynpunkt, integrerad med övrig teknisk verksamhet inom kommunen.

Ellagstiftningsutredningen föreslår att särredovisningen för nätföretag ska baseras på bokförda värden och planenliga avskrivningar. Anläggningstillgångarna ska i redovisningen tas upp till historisk anskaffningskostnad.

Redovisningen ska alltså, enligt Ellagstiftningsutredningens förslag, baseras på de principer som anges i aktiebolagslagen. Detta är inte praxis hos alla av dagens eldistributörer. Någon s.k. "god redovisningssed" för branschen finns inte heller dokumenterad vilket medför att dagens redovisning har ett begränsat värde för tillsynsmyndigheten.

Ett speciellt problem är att fastställa nätföretagets justerade egna kapital. Enligt Ellagstiftningsutredningen ska avkastningen på justerat eget kapital vara en viktig indikator när skäligheten i företagets avgifter bedöms.

Nätmyndighetens uppgift är att ge ut föreskrifter angående utformningen av nätföretagets årsredovisning samt tillämpningsföreskrifter angående den löpande redovisningen av nätverksamheten.

5.4.2 Prestationsindikatorer

I myndighetens uppgifter ligger att föreskriva vilka prestationsindikatorer (nyckeltal) som nätföretagen ska vara skyldiga att redovisa. En redovisning av dessa prestationsindikatorer ska i allmänhet ske årligen i företagets årsredovisning. Företagens revisorer ska särskilt granska att nyckeltalen är beräknade efter de principer som myndigheten angivit.

Tänkbara nyckeltal är avkastning på justerat eget kapital, totala intäkter i förhållande till företagets standardkostnader, antal nätstörningar, antal klagomål, fonderade medel för reinvesteringar och särkostnaden för att byta leverantör (mätning och avräkningskostnader).

5.4.3 Beräkning av nätföretagens totala intäkter

En av myndighetens uppgifter kommer att vara att reglera priset för nätverksamheten, dvs. de s.k. nättarifferna.

Bedömningen ska, enligt Ellagstiftningsutredningens mening, göras utifrån s.k. indikatorer. De viktigaste ekonomiska indikatorerna är enligt utredningen avkastning på eget kapital samt prisutvecklingen.

Tanken är emellertid inte att myndigheten ska granska nättarifferna i förväg utan endast när skäl föreligger, t.ex. efter klagomål. Ellagstiftningsutredningen har dock ansett det angeläget att nätföretagen i förväg får någon form av vägledning om vad som kan betraktas som en skälig nivå på nättariffen.

Myndigheten ska således på förhand genom föreskrifter ange vilken nivå på avkastning m.m. som bedöms skälig. Andra bedömningsgrunder som kan vara avgörande för myndighetens ställningstagande är prisutvecklingen, prisnivån i förhållande till standardkostnader för verksamheten, leveranssäkerheten, nätföretagets effektivitet i förhållande till andra nätföretag m.m.

En av myndighetens uppgifter är att tillförsäkra att tarifferna ger företagen en skälig avkastning på deras investerade kapital utan att de genom för höga tariffer kan ta ut monopolvinster. Tarifferna får heller inte vara så låga att de försvårar företagens finansiering av ny- och återinvesteringar och därmed äventyrar leveranssäkerheten på sikt.

Tillsynsmyndigheten måste även beakta att företagen ges incitament till effektivisering av verksamheten. Med rätt utformade incitament (genom regleringsvillkor) kommer en effektivisering av nätverksamheten att ske. Effektiviseringen kan ske både genom en sammanslagning av nätoperatörer till större enheter för att därmed uppnå skalfördelar och inom existerande företag genom teknisk utveckling och ett mer rationellt resursutnyttjande. Vinsterna från sådan effektivisering bör inte enbart komma ägarna till del i form av större vinster, utan även konsumenterna genom sänkta tariffer.

Det är givetvis även i konsumenternas intresse att leveransförmågan tillförsäkras, även om vissa konsumenter kan förväntas nöja sig med en större risk för störningar i utbyte mot en lägre nättariff. Incitament till effektivisering får således inte heller leda till att leveransförmågan äventyras.

Det finns två principiellt olika metoder för reglering av nättariffer; direkt kontroll över de priser nätoperatören kan ta ut (prisreglering) eller kontroll av de vinster denne kan göra (avkastningsreglering). Ellagstiftningsutredningens förslag till reglering av nättariffen (se vidare avsnitt 3.2) är en kombination

av avkastningsreglering och prisreglering. Nedan följer en närmare beskrivning av dessa två metoder.

Prisreglering

Denna regleringsmetod sätter en övre gräns för nättariffer. För att konsumenternas intressen ska tillgodoses tillåts nätavgiften öka endast i förhållande till inflationstakten och en effektivitetsfaktor. Till exempel, om inflationstakten är 5% och effektivitetsfaktorn sätts till 2% per år skulle den tillåtna tariffökningen bli 3%. Om nätägaren kan åstadkomma större effektivitetsförbättringar än 2% tillåts denne öka vinsten med motsvarande belopp.

Metoden kallas även incitamentsreglering ("incentive regulation") eftersom den ger nätägaren ett incitament att minska kostnaderna för att öka vinsterna. Ökade vinster kan accepteras i nätverksamhet om de är ett resultat av lägre kostnader som uppnås genom effektivitetsförbättringar. Lägre kostnader kan emellertid också uppnås genom att sänka nivån på den service som ges till kunderna. Att eftersätta underhållet leder till lägre kostnader men ger också upphov till driftstörningar. För att skydda konsumenterna bör därför en priskontroll kombineras med krav på nätens tillgänglighet samt kundservice.

Införande av priskontroll med bibehållande av ett tillfredsställande underhåll av näten och tillfredsställande kundservice är en svår uppgift för myndigheten och för nätägarna att lösa. Det är bl.a. nödvändigt att granska de reglerade priserna regelbundet. Utrymmet för effektivitetsvinster förändras över tiden och formeln för att beräkna pristaket måste revideras för att återspegla detta. I Storbritannien, där prisreglering tillämpas, sker revidering av priskontrollen med mellan tre och fem års mellanrum. Den längre perioden föredras av tillsynsmyndigheten.

Avkastningsreglering

En reglering baserad på ett avkastningstak skulle tillåta nätägarna att sätta tariffer som medger full kostnadstäckning och en rimlig avkastning på sysselsatt kapital. Denna form av kontroll ger i sig själv inget påtagligt incitament att minska kostnaderna. I USA, där denna metod för priskontroll är förhärskande, åtföljs den av en kontroll av verksamhetskostnaderna. Endast kostnader som är relevanta och nödvändiga för verksamheten tillåts ingå i underlaget för nätavgiften.

En avkastningsreglering innebär också att nätmyndigheten måste definiera vad som är en lämplig avkastning.

Metoden är emellertid i många avseenden enklare än en prisreglering och därmed säkrare. Behovet av att förutse kostnader för att sätta taket för tarifferna bortfaller. Inte heller behöver en effektivitetsfaktor definieras.

I Norge används avkastningsregleringen, med viss kontroll på prisutvecklingen, för nätverksamheten. Främsta orsaken till detta torde vara att metoden är säkrare. Regleringsmyndigheten hade vid avregleringen inte en tillräcklig kunskap om företagen och deras kostnader för nätverksamheten för att utfärda och följa upp efterlevnad av ett pristak. Den valda metoden har inte oväntat lett till ett misstroende från kunderna och resulterat i omfattande undersökningar om nätägarna - de facto - tar ut för höga avgifter. Utvecklingen pekar på att regleringen i framtiden kan komma att baseras på ett pristak.

Prisreglering enligt standardkostnadsmetoden

Nils Andersson och Gunnar Lundberg har i ett särskilt yttrande till Ellagstiftningsutredningen (se avsnitt 3.3.6) förordat en prisreglering som baseras på standardkostnader.

Den högsta tariff som nätföretaget får ta ut bestäms i förslaget inte på grundval av företagets verkliga kostnader utan av standardkostnader dvs. genomsnittskostnader eller erfarenhetssiffror för branschen.

Förslaget innebär att nätägarna får ett incitament till att effektivisera sin verksamhet. De företag som lyckas sänka sina kostnader under standardnivån får behålla vinsterna för detta, medan de som inte lyckas drabbas av dålig lönsamhet och kan i sista hand drabbas av konkurs. För att nätstandarden inte ska försämras som ett resultat av försummat underhåll förutsätter förespråkarna av denna modell att nätmyndigheten övervakar nätkvaliteten.

För att metoden ska fungera måste standardkostnader fastställas så att de är tillräckligt anpassade till de enskilda distributörernas förutsättningar. Endast då kan de accepteras av nätmyndigheten, konsumenterna och den övervägande delen av nätägarna. Konsekvensen av alltför grova standardkostnader är att de verkliga kostnaderna avviker betydligt och därmed utgör ett dåligt underlag för konsumenterna och nätmyndigheten att bestämma nätavgiftens skälighet.

Risken är att också enskilda nätägare med förutsättningar för låga verkliga kostnader i stället baserar tariffen på standardkost-

nader eller att distributörer med höga verkliga kostnader i stället påvisar dessa för nätmyndigheten.

Metoden kan även tillämpas så att nätmyndigheten, beroende på enskilda nätägares förutsättningar, bestämmer en prisnivå som avviker från den enligt standardkostnadsmodellen. Detta kan t.ex. ske genom att kapitalkostnadsandelen för nätägare med goda förutsättningar beräknas som katalogpris -5% och att det för nätägare med dåliga möjligheter till att uppnå standarden medges katalogpris +5% vid prissättningen. En förutsättning för detta är att nätmyndigheten har en god kunskap om nätföretagens verkliga kostnader för verksamheten.

Eftersom nätägarna även i framtiden garanteras en avkastning på investeringarna, ger modellen inget incitament att minska på investeringsnivån för att uppnå besparingar så länge de faktiska kostnaderna för investeringen sammanfaller eller understiger standardkostnaderna. Utan nätmyndighetens inflytande kommer en standardbaserad reglering således inte att förhindra "onödiga" nyinvesteringar, samtidigt som metoden kan ge ett incitament till att minimera drift och underhållskostnaderna på bekostnad av konsumenterna. Detta kräver att nätmyndigheten under alla omständigheter gör självständiga bedömningar angående investeringsverksamheten.

Initiala problem

Beroende på historiska betingelser har elpriset varierat mellan olika nät. Orsakerna till detta har bl.a. varit att de bokförda avskrivningarna varierar avsevärt mellan olika nät, som annars är tekniskt jämförbara. Anledningen till detta är bl.a. hög inflation över en längre tid och att ett stort antal nät överlåtits till nya ägare varvid nya anläggningsvärden bokförts som överstigit säljarens bokförda värde.

Om en standardkostnadsmodell introduceras får alla nätägare samma villkor för tariffsättning, oavsett historiska betingelser. Detta kan leda till att intäkterna för vissa nätägare kommer att sänkas och för andra att höjas.

De distributörer är "vinnare" som har låga värden på sina historiska anläggningstillgångar. De tillåts nu prissätta sina nättjänster utifrån ett tekniskt nuvärde som överstiger det historiska värdet på anläggningarna. Konsekvensen av detta är att de kommer att erhålla en mycket god avkastning på sina befintliga nät. I de fall dessa nätägare har använt historiska vinster till att subventionera annan verksamhet, eller om medel utdelats till ägare i stället för att fonderas för framtida invester-

ingsbehov, kommer konsumenterna att betala för nättjänsten på nytt.

"Förlorare" är de nätägare som nyligen investerat och har höga kapitalkostnader för detta. Dessa kanske inte tillåts ta ut en nätavgift som motiveras för att finansiera investeringarna.

I rapporten från PriceWaterhouse, *bilaga 3*, konstateras att nätmyndigheten antagligen inte kommer att tillåta en ökning av tariffen genom en uppskrivning av nuvarande tillgångar eftersom en sådan helt enkelt skulle innebära en värdeöverföring från konsumenterna till ägarna av företagen. Detta antas inte vara avsikten med reformen.

I stället föreslår PriceWaterhouse en reglering som inledningsvis utgörs av ett pristak för nättjänster som bestäms av nätföretagens historiska tariffnivå. En sådan kan relativt enkelt beräknas genom att dra av råkraftskostnader och försäljningsomkostnader från tidigare eltariffer. Principen för de befintliga tillgångarnas värdering och avkastningen på dessa bör således inte bestämma nätoperatörens intäkter. För att nätföretaget ska ges möjlighet att finansiera framtida investeringar föreslås att en åtskillnad görs mellan de befintliga nättillgångarna och nyinvesteringarna. Enligt förslaget ska nätföretaget tillåtas ta ut en marknadsrelaterade kostnad för kapital för nya investeringar.

Slutsats

Arbetsbelastningen hos nätmyndigheten skulle troligen bli högre med avkastningsreglering än med reglering via pris eftersom avkastningsregleringen inte ger något direkt incitament till effektiviseringar. Av denna anledning skulle myndigheten inte bara behöva utöva löpande kontroll över avkastningsnivån utan också över nätägarnas kostnader. I den mån denna kontroll brister riskerar reformen att inte uppfylla de mål som ställts.

Något ställningstagande vad avser vilken metod som bör tillämpas för att reglera nätföretagens totala intäkter har vi inte för avsikt att göra här. Vi bedömer det emellertid som sannolikt att nätmyndigheten inledningsvis kommer att tillgripa någon grov form av prisreglering. Taket för nätföretagens avgifter kommer sannolikt i första hand att grundas på det historiska avgiftsuttaget där sådant går att härleda.

5.4.4 Mätning och avräkning

Nätägaren är ansvarig för att den kraft som levereras in på nätet och den kraft som tas ut från nätet mäts. Nätägaren är också ansvarig för att mätinformationen samlas in, kontrolleras,

sammanställs till rapporter samt distribueras till berörda aktörer. Kostnaderna för denna verksamhet ingår i nätverksamheten, vilket betyder att skäligheten i avgifterna kan granskas av myndigheten eller av domstol.

De krav som ska ställas på mätnoggrannhet, mätintervall (t.ex. timregistrering av mätvärden), insamling av mätvärden, sekretess i samband med mätvärdeshanteringen, fördelning av kostnader mellan olika abonnenter m.m. bör inte fastställas av respektive nätägare. Eftersom myndigheten ska kunna bedöma skäligheten i avgifterna måste myndigheten också vara beredd att ta ställning till vilka krav som kan och bör ställas.

NUTEK har på regeringens uppdrag utrett vissa frågor kring mätning och avräkning. Uppdraget redovisas i rapporten (R 1993:61) Att mäta och ta betalt för el. En av slutsatserna är att nätmyndigheten bör införa ett tak för de kostnader en nätägare får ta av mindre kunder i syfte att täcka kostnader för installation av mätare och insamlingssystem.

I Norge har NVE fastställt att merkostnaden för mätning och avräkning vid leverantörsbyte högst får vara 5 000 NKR per år. Högsta tillåtna avgiften sänks till 4.000 NKR år 1994.

I förslaget till ny ellagstiftning saknas lagstöd för att regeringen eller nätmyndigheten ska kunna utfärda föreskrifter på detta område. Vi föreslår att sådant lagstöd ges.

5.4.5 Nättariffens principiella utformning

Ellagstiftningsutredningen för en relativt omfattande diskussion om nättariffens principiella utformning. Utgångspunkten är att tariffen bör utformas på ett sätt som främjar handeln med el. Utredningen anger ett antal generella krav som samhället enligt utredningen bör ställa. Ett sådant grundläggande krav är att det ska vara tillräckligt för en elkonsument eller en elproducent att ha avtal med och betala nätavgifter till en enda nätägare. Detta system för nätavgifter kallas i allmänhet för punkttariffer och finns i både England och i Norge.

Därigenom uppnås syftet att det blir enkelt att handla med el eftersom tariffens storlek inte blir beroende av med vem man handlar med. I stället bestäms avgiften av var i nätet inmatningen eller uttaget av kraft äger rum. Det ankommer på de olika nätägarna att sinsemellan fördela de intäkter som erhålls från elkonsumenter och elproducenter.

För att avgifterna ska ge korrekta samhällsekonomiska styrsignaler till aktörerna, dvs. till elproducenterna och till elkonsumenterna, både på kort sikt (driften) och på lång sikt

(investeringarna), bör avgiften så långt det är möjligt avspegla de fysiska flödena på nätet.

Vad avser fördelningen av kostnader mellan olika kategorier producenter och konsumenter anger Ellagstiftningsutredningen följande generella utgångspunkter.

- Den som förorsakar kostnader för nätägaren ska i princip också betala för detta.
- Nättariffen inom en områdeskoncession får inte konstrueras med utgångspunkt i var inom området kunden är ansluten (engångsavgifter som speglar nätföretagets verkliga merkostnader i samband med att en abonnent ansluts till nätet får dock tas ut).

Det skisserade systemet med punkttariffer ställer delvis nya krav på nätägarna. Branschens tidigare erfarenhet av "transiteringstariffer" baseras dessutom på ett annat synsätt än det nu föreslagna systemet.

På initiativ av Svenska kraftnät pågår i dag ett arbete med att utarbeta nya avgifter för storkraftnätet. Arbetet vägleds av de principer för avgiftsättning som Ellagstiftningsutredningen har redovisat. Det bör ankomma på nätmyndigheten att ta initiativ till ett arbete som innefattar också de övriga nätägarna.

5.4.6 Hantering av klagomål

En av nätmyndighetens viktigaste uppgifter är att som första instans pröva skäligheten av pris och övriga villkor för nättjänster. Enligt Ellagstiftningsutredningens förslag ska en sådan prövning ske efter anmälan eller på myndighetens eget initiativ.

Sådana ärenden kan komma att bli relativt ofta förekommande. Det är därför av vikt att inte en alltför stor del av myndighetens resurser belastas av ärenden som är ostridiga eller av relativt enkel art.

Elkonsumenten ska naturligtvis i första hand kunna vända sig till koncessionshavaren med sina klagomål. Koncessionshavaren bör därför ha en särskild rutin för att handlägga olika slags klagomål. Nätmyndigheten bör i samråd med branschorganisationer och konsumentföreträdare närmare ange hur en sådan rutin bör se ut. I första hand bör detta ske genom frivilliga överenskommelser med branschen.

Förutom en särskild handläggningsrutin bör det hos varje koncessionshavare finnas en eller flera namngivna personer till vilken elkonsumenten kan göra förfrågningar eller lämna klagomål. Det kan nämnas att många banker har särskilda klagomålsansvariga på central nivå och vissa försäkringsbolag har särskilda kundombudsmän. En lagregel av liknande slag

finns intagen i 8 § fjärde stycket datalagen (1973:289). Enligt denna bestämmelse ska den som är ansvarig för ett dataregister utse en eller flera personer (kontaktpersoner) som ska bistå de enskilda vid misstanke om oriktig eller missvisande personuppgift. Uppgift om vem som har utsetts ska hållas tillgänglig för allmänheten. En liknande regel på elområdet behöver nödvändigtvis inte införas i lagstiftningen, men bör få en klar och enhetlig utformning. Uppgift om vem som har ansvaret för dylika konsumentkontakter kan t.ex. lämnas på elräkningen.

5.4.7 Resursbehov

För de arbetsuppgifter som faller under punkten normgivning krävs en blandad kompetens. I ett inledningsskede kan det också krävas viss specialkompetens som kan vara lämplig att upphandla på konsultbasis. Såvitt vi kan bedöma vore det emellertid oklokt att i allt för stor utsträckning förlita sig på konsulthjälp. De uppgifter nätmyndigheten har på detta område kräver ett kontinuerligt engagemang från nätmyndighetens sida.

Den bedömning av resursbehovet som vi gör baseras på erfarenheter från de senaste årens många elmarknadsutredningar, t.ex. Svenska kraftnäts utredning om nya tariffer på stamnätet, NUTEKs utredning om mätning och avräkningsfrågor, PriceWaterhouses utredning om prisreglering av nätföretag samt, inte minst, Ellagstiftningsutredningens uttalanden. Bedömningen av resursbehovet baseras också på erfarenheter från Norge och England.

Vi bedömer resursbehovet till *6 årsarbetskrafter* utöver insatser från konsulter motsvarande ca 500 timmar per år.

5.5 Uppföljning

I verksamhetsfilosofin ligger att branschen i så stor utsträckning som möjligt ska vara självreglerande. De främsta instrumenten är härvidlag föreskrifter och allmänna råd (normgivning) samt villkorade områdeskoncessioner. Myndigheten har också möjlighet att utfärda föreläggande för de nätinnehavare som inte följer regelverket samt pröva klagomål från enskilda.

Utöver detta finns ett behov att löpande följa nätföretagens verksamhet.

Uppföljningsverksamheten bör enligt vår uppfattning vara inriktad på främst följande åtgärder.

* Årliga sammanställningar av de nyckeltal som nätföretagen är skyldiga att redovisa (med kommentarer).
* Särskilda effektivitetsanalyser av nätföretagen.
* Inspektioner hos vissa nätföretag för att bl.a. följa upp att investeringsplaner följs.
* Särskilda undersökningar när detta bedöms angeläget t.ex. för att kartlägga abonnenternas uppfattning om nätföretagens service.

Resursbehov

I någon bemärkelse kommer alla på myndigheten att vara engagerade i arbetet med att följa upp nätföretagens nätverksamhet. De resurser som redovisas här antas emellertid vara direkt avsatta för uppföljningsarbete. Behovet baseras på erfarenheter av likartat analysarbete på NUTEK, erfarenheter från Norge, samt på det arbete med effektivitetsanalyser av eldistributionsföretag som utförs på nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet.

Totalt bedömer vi att ca *3,5 årsarbetskrafter* behövs för att löpande följa upp nätverksamheten. Utöver detta kan det finnas behov för speciella konsultinsatser för t.ex. kundmätningar. Vi uppskattar det totala konsultbehovet till ca 200 timmar per år.

5.6 Information och rådgivning

För att "självregleringen" av nätföretagen ska fungera måste myndigheten ha en informationsstrategi. Viktiga målgrupper är såväl nätägare som allmänhet.

Nätföretagen behöver information om de krav som samhället ställer på verksamheten. Sådan information ska normalt vara skriftlig t.ex. i form av allmänna råd, informationsbroschyrer m.m. Myndigheten bör också sträva efter att delta på olika konferenser, branschmöten och kurser. Andra metoder att sprida information kan vara att "placera" artiklar i branschtidningar.

Företagen kommer också att behöva en hel del rådgivning. Personlig rådgivning är emellertid tidskrävande och bör inte vara en primär uppgift för myndigheten.

Abonnenter, journalister, lokala politiker m.fl. behöver information för att kunna granska och ställa krav på nätägarna.

Allmänheten måste således informeras om vilka krav som kan ställas på nätföretagen och ges tillgång till relevant statistik.

Det är också viktigt att myndigheten får godkännande hos allmänheten för sättet att genomföra sina uppgifter. Detta kräver en medveten strategi och förutsätter att myndigheten aktivt deltar i den debatt som förs i olika media angående elmarknaden och elmarknadens reglering.

Enligt Ellagstiftningsutredningen ska myndigheten särskilt uppmärksamma elkonsumenterna på vilka risker som kan vara förknippade med att handla el på en konkurrensutsatt marknad. Syftet är att konsumenterna själva ska ställa sådana krav på sin elleverantör att eventuella oseriösa elhandlare får problem att etablera sig på marknaden.

För att verksamheten ska fungera effektivt måste samtliga medarbetare vara väl förtrogna med det arbete som bedrivs inom de olika verksamhetsområdena. Det krävs således en hel del kvalificerad intern informations- och utbildningsverksamhet.

Rådgivningsbyrå för elkonsumenter

Till viss del torde en del av de problem som kan uppstå i kontakten mellan elkonsumenter och koncessionshavare ha sin grund i okunskap och missförstånd. Sådana problem skulle möjligen kunna undvikas om det fanns ett särskilt rådgivningsorgan dit konsumenten kan vända sig.

En sådan rådgivande roll kan naturligtvis utföras av nätmyndigheten, men dess huvudsakliga insats bör om möjligt begränsas till information av mer allmän karaktär och inte avse rådgivning i enskilda ärenden.

I Storbritannien har man valt att tillskapa ett antal fristående konsumentorgan, Consumer Committees, bestående av representanter för konsumenterna. Dessa konsumentrepresentanter utses av tillsynsmyndigheten på elområdet, OFFER. Consumer Committees har bl.a. till uppgift att tillvarata elkonsumenternas intresse och medla i konsumenttvister (se avsnitt 4.2.3).

Erfarenheterna av dessa Consumer Committees har visat sig vara mycket positiva. Sett i ett svenskt perspektiv kan en lösning liknande den engelska kanske te sig något ovanlig. Vi anser emellertid att man bör pröva att skapa något motsvarande organ i Sverige. Ett sådant konsumentråd skulle enbart få till uppgift att ge rådgivning till elkonsumenterna och bistå dem i deras kontakter med koncessionshavarna. Någon beslutanderätt skulle inte tillkomma rådet. Nätmyndighetens funktion som beslutsfattare i prövningsärenden måste vara helt skilt från rådet. Ett dylikt konsumentråd skulle bestå av enbart företrädare

för konsumentintressen och antingen inrättas av regeringen genom föreskrift i nätmyndighetens instruktion eller av myndigheten själv. Lämpligast torde vara att myndigheten, liksom i Storbritannien, utser de personer som ska ingå i rådet.

Ett annat alternativ som kan övervägas är att grunda ett rådgivningsorgan för elkonsumenter på en frivillig branschöverenskommelse. I Sverige har inom vissa branscher bildats särskilda organ som har till uppgift att vägleda och hjälpa konsumenterna. Som framgått av avsnitt 4.4.6 finns det eller kommer inom kort att upprättas särskilda konsumentbyråer inom försäkrings- och bankbranschen. Utredningen anser att det även kan finnas anledning att överväga att inrätta en liknande rådgivningsbyrå för elområdet. En sådan särskild rådgivningsbyrå kan organiseras på ett likartat sätt som konsumentbyrån för banker, dvs. såsom en fristående stiftelse med representanter för elbranschen, Konsumentverket och nätmyndigheten i dess styrelse.

Resursbehov

Alla på nätmyndigheten kommer på ett eller annat sätt att vara engagerade i informationsverksamheten. Därutöver krävs specialistkompetens på informationsfrågor. Vi uppskattar behovet av specialkompetens till en årsarbetskraft. Den tid som vi bedömer att övrig personal behöver lägga ned på informationsinsatser uppgår till ca 10 - 15 procent av arbetstiden. Bedömningen baseras bl.a. på erfarenheter från andra myndigheter, såsom Konkurrensverket, NUTEK, Statskontoret m.fl.

Totalt innebär det att ca *4,5 årsarbetskrafter* behöver avsättas för information och rådgivning. De direkta kostnaderna för information (grafisk framställning, tryckning, porto m.m.) uppskattar vi till en miljon kronor per år.

5.7 Prövning

Även om myndighetens arbetsmetoder syftar till självreglering av nätföretagen kommer det att finnas situationer när myndigheten måste utfärda föreläggande för de nätinnehavare som inte följer regelverket. En central uppgift för nätmyndigheten är också att pröva klagomål från enskilda och i vissa fall tvister mellan olika nätägare.

En orsak till att nätmyndigheten själv tar upp en fråga till prövning kan vara att frågan är av sådan natur att ett myndighetsavgörande är önskvärt. Nätmyndigheten kan också komma att pröva tvister mellan abonnenter och nätägare då den klagande inte kan eller vill förlikas med nätägaren.

Det bör beaktas att myndighetens avgörande av ett enskilt klagomålsärende kan medföra att en mer omfattande översyn kommer till stånd. Myndighetens bedömning i ett enskilt ärende av prisets skälighet kan medföra att tariffen även anses oskälig i förhållande till andra konsumenter än den klagande.

Ett annat exempel på en situation när det är nödvändigt med ett utlåtande från nätmyndigheten är då en innehavare av nätkoncession för område och en innehavare av nätkoncession för linje inte kan komma överens om vem som ska ansluta en abonnent till nätet.

Nätmyndigheten har i dessa fall att efter sedvanlig beredning avgöra ärendet i enlighet med förvaltningslagens (1986:223) regler. Enligt förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheten ska också sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

Myndigheten bör på lämpligt sätt sprida kunskap om viktiga principiella avgöranden. Detta gäller både internt inom den egna myndigheten och externt gentemot koncessionshavare och elkonsumenter.

Nätmyndigheten har också till uppgift att inträda som part i mål när myndighetens beslut prövas av domstol.

Vissa typer av ärenden ska inte prövas av nätmyndigheten. Ett exempel kan vara om en elkonsument anser att man debiteras för nättjänster man inte utnyttjat. Sådana fall ska prövas av allmän domstol.

Ett annat exempel är när klagomål avser priset eller andra villkor för kraftleverans. Sådana fall kan i vissa fall komma att prövas av konkurrensverket med stöd av konkurrenslagen. Det kan t.ex. röra sig om missbruk av dominerande ställning (jfr. avsnitt 2.4.4).

Resursbehov

Omfattningen av arbetet med att utfärda förelägganden samt att pröva klagomål är nästan omöjligt att förutse. Till stor del beror det på hur väl myndigheten lyckas med sitt övriga arbete.

Arbetet med att utfärda förelägganden samt att pröva klagomål från enskilda bör ledas av en jurist. Hela myndighetens kompetens bör dock kunna utnyttjas för att ta fram beslutsunderlag.

En mycket preliminär bedömning är att resursbehovet uppgår till *2-3 årsarbetskrafter*.

Som underlag till besluten bör myndigheten också ha möjlighet att konsultera utomstående expertis. Ett råd med kompetenta ledamöter t.ex. från nätföretag och konsumentorganisationer kan knytas till myndigheten för detta ändamål (se avsnitt 8.2).

5.8 Övriga uppgifter

Till övriga uppgifter hör remisser, särskilda utredningar samt internationell bevakning. För detta arbete uppskattar vi att det krävs ca *2-3 årsarbetskrafter*, företrädesvis med juridisk och nationalekonomisk kompetens.

Till övriga uppgifter hör också sådan typ av administration som kräver insatser från alla som arbetar på nätmyndigheten. Till dessa uppgifter hör:

* registratorsfunktionen
* intern styrning och uppföljning t.ex. tidredovisning,
* verksamhetsplanering, budgetarbete
* anslagsframställan,
* resultatredovisning
* arkivering, uppdatering av register m.m.

För detta arbete bedömer vi att det krävs *2-3 årsarbetskrafter* varav en för registratorsfunktionen.

Verksamheten kommer att vara beroende av ett effektivt datorstöd. Vi bedömer att *en person* krävs för denna uppgift.

Övriga administrativa uppgifter består av:

* löneadministration
* arbetsrättsliga och avtalsrättsliga frågor
* telefonväxel/reception
* vaktmästeri

Vi bedömer att totalt *2-3 årsarbetskrafter* åtgår för dessa uppgifter.

För att leda verksamheten bedömer vi att det behövs *2 årsarbetskrafter*.

5.9 Nätmyndighetens totala resursbehov

Vi bedömer att det krävs en personalstyrka på ca *35 årsarbetskrafter* för att nätmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Denna uppskattning grundas som nyss nämnts på det genomsnittliga resursbehovet under en treårsperiod.

Därutöver bedömer vi att det behövs hjälp från olika typer av utomstående experter för att bistå på det tekniska området och när det gäller metodutveckling. Konsultinsatserna beräknas uppgå till ca *1 600 timmar* per år.

Till följd av arbetsuppgifternas komplexitet måste medarbetarnas akademiska eller på andra sätt förvärvade kompetens vara ovanligt hög. Det är också av stor vikt att myndigheten har personer anställda som har aktuell erfarenhet från branschen t.ex. vad avser nätplanering.

Andra specialistfunktioner som kommer att behövas är expertis på redovisningsfrågor, produktivitet och effektivitetsanalyser, information, samt en ADB expert.

Nätmyndighetens största kompetensbehov avser det ekonomiska området. Av de totalt 35 årsarbetskrafterna uppskattar vi att ca *11 personer* behöver sådan bakgrund och erfarenhet. För att tillfredsställa myndighetens behov av teknisk kompetens anser vi att det krävs ca *7 personer*. Vi anser vidare att ca *4 personer* bör ha en juridisk kompetens.

Det totala behovet av handläggare och assistenter med kontorserfarenhet uppskattar vi till ca *5 personer* varav tre bedöms arbeta med administration i anslutning till koncessionsärenden.

Oberoende av organisatorisk lösning för nätmyndigheten kan den centrala administrationen, *2-3 årsarbetskrafter*, sannolikt samordnas med någon annan verksamhet.

Budget för nätmyndigheten

Löner:	14 500 000 kronor
Konsulter:	1 600 000 kronor
Lokaler, städning, vakt, el:	2 300 000 kronor
Ränta och avskrivningar (datorer,möbler m.m.):	1 400 000 kronor
Resor, tele m.m:	700 000 kronor
Informationskostnader, porto:	1 500 000 kronor
Rekryteringskostnad, första året:	700 000 kronor
Summa:	22 000 000 kronor

5.10 Konsekvenser av ett stegvist genomförande

Det har kommit till utredningens kännedom att det inom regeringskansliet förbereds ett lagförslag som kan komma att innebära ett stegvist införande av den planerade elmarknadsreformen.

De förslag till övergångsbestämmelser som utreds syftar bl.a. till att under en övergångsperiod ge konsumenterna ett skydd som i sina huvuddrag är detsamma som i nuvarande lagstiftning dvs. bestämmelser om leveransskydd och priskontroll. En tanke är också att i någon form behålla en reglering av köp-skyldighet av el från mindre produktionsanläggningar.

En övergångsmodell med denna inriktning utformas på flera sätt. Hur ett sådan regelverk kommer att se ut i detalj har vi dock ingen kunskap om. Det kan trots det vara av intresse att diskutera vilka konsekvenser ett stegvis genomförande skulle kunna få för nätmyndighetens verksamhet.

Vi kan se följande tre möjliga arbetsuppgifter för nätmyndigheten.

* Ange vilka konsumenter och producenter för vilka leveransskyldighet respektive köpskyldighet gäller.
* Pröva priset efter klagan från elkonsument eller mindre producent.
* Utse den som har leverans- respektive köpskyldighet.

Vad avser den första punkten visar erfarenheter från England att det är svårt att finna entydiga storleksgränser för vilka konsumenter som ska ges möjlighet att byta leverantör.

För att skapa förutsättningar för myndigheten att pröva skäligheten i elpriset är det viktigt att myndigheten ges insyn i företagets samtliga kraftkontrakt, naturligtvis under sekretess. En sådan uppgiftsskyldighet kräver lagstöd. I 23 § i det av Ellagstiftningsutredningen framlagda förslaget till ändrad ellag stadgas det:

> "Nätmyndigheten och annan tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen"

Vår bedömning är att det torde behövas ett förtydligande av bestämmelsen för att ge nätmyndigheten den möjlighet till insyn som kan komma att krävas.

Det ytterliga resursbehov som dessa arbetsuppgifter kräver är svårt att förutse, speciellt som förslaget inte är klart. En mycket preliminär uppskattning är att det krävs ytterligare 2-3 personer.

6 Organisationslösningar

6.1 Inledning

Ellagstiftningsutredningen har angivit flera alternativa möjligheter beträffande vilken myndighet som bör ha hand om nätmyndighetens uppgifter. Bland befintliga myndigheter anser den att NUTEK eller Elsäkerhetsverket kan ha hand om uppgifterna. NUTEK hanterar i dag bl.a. koncessioner enligt ellagen. Elsäkerhetsverket har ett ansvar för elnätet från elsäkerhetssynpunkt. Ett annat alternativ anser Ellagstiftningsutredningen vara att inrätta en ny myndighet för bl.a. tillsynen av nätverksamheten.

Ellagstiftningsutredningen konstaterar vidare att de uppgifter som innefattas i den blivande tillsynsfunktionen har nära beröring med de koncessionsuppgifter som i dag ombesörjs av NUTEK och att dessa verksamheter bör ombesörjas av en och samma myndighet. Vi instämmer i den bedömningen.

Olika mellanformer är också tänkbara när det gäller organisationen, t.ex. att en myndighet svarar för kansliservice eller enbart administration åt en fristående myndighet eller att verksamheten organiseras som en i beslutsfattandet självständig avdelning inom en myndighet.

I detta avsnitt belyses för- och nackdelar av olika organisatoriska lösningar. Först beskriver vi kort myndighetens uppgifter och roll på elmarknaden. Därefter redogörs för vad som påverkar huvudmannaskapet.

Om prövningen av nätkoncessioner läggs på en annan myndighet än NUTEK ska utredningen enligt direktiven belysa konsekvenserna vad gäller NUTEKs nuvarande roll som energiansvarig myndighet. Detta görs i sista avsnittet.

Myndighetens uppgifter

Nätmyndighetens insatser är på flera sätt avgörande för om den planerade elmarknadsreformen får avsedd effekt.

För det första är det myndighetens uppgift att ansvara för prisreglering och utöva tillsyn över en verksamhet som omsätter ca 15 miljarder kronor per år. Eftersom nätföretagen saknar konkurrenter är det myndighetens uppgift att se till att det skapas incitament till såväl leveranssäkerhet som kostnadseffektivitet. Det är också myndighetens uppgift att säkerställa att elanvändarna inte behöver betala ett högre pris än nödvändigt för nättjänsterna.

För det andra är konkurrerande producenters och elsäljares tillgång till näten en förutsättning för att konkurrensen på elmarknaden ska fungera. Myndighetens uppgift är att verka för att nättariffer, mät- och avräkningssystem m.m. utformas på ett sätt som underlättar handel och främjar konkurrens.

För att lyckas med dessa uppgifter krävs en hög kompetens hos myndigheten och att denna kan verka oberoende, särskilt av eldistributionsintressen.

6.2 Faktorer som påverkar valet

Det finns skäl både för och emot att lägga samman den verksamhet som nätmyndigheten ska bedriva med en redan existerande verksamhet. Här ska några av dessa skäl redovisas.

Skäl som talar *för* en samordning av en verksamhet med en annan anses vanligen vara:

* Samordning av beslut och avgöranden bör ske med annan verksamhet,
* Samutnyttjande av kompetens,
* Möjlighet att prioritera resurser mellan olika verksamheter,
* Administrativa kostnader och
* Omläggningsaspekter.

Skäl som talar *mot* en samordning av verksamheten anses ofta vara:

* Krav på renodling av en myndighets verksamhet,
* Oförenliga intressen,
* Regeringens behov av styrning och uppföljning av en viss utpekad verksamhet och
* Behov av att göra en förändring tydlig.

Det kan vidare finnas faktorer som talar både *för och emot* en samordning. Exempel på sådana faktorer är:

* Krav på flexibilitet och anpassningsförmåga,
* Historik och upparbetade kontaktytor m.m.,
* Myndighetskultur,
* Förestående ändringar i myndighetsuppgifter eller myndighetsstruktur,
* Omvärldens reaktioner och
* Möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal.

6.3 Olika faktorers betydelse

I detta avsnitt redovisar vi de faktorer som vi bedömer som de mest centrala för ett beslut om val av huvudmannaskap för nätmyndigheten.

6.3.1 Samordning av beslut

Det starkaste skälet för en samordning är om prioriteringar, beslut i ärenden och styrning av verksamheten har så nära samband med en annan verksamhet att det krävs en gemensam ledning för att säkerställa samhällets samlade krav.

Samordningsbehov med Elsäkerhetsverket

* Prisregleringen av nätföretagen kan få konsekvenser för elsäkerhetsarbetet. Dagens prisreglering tillåter eldistributörerna att ta ut alla kostnader via nättarifferna. En prisregleringsmodell med syfte att ge nätföretagen ekonomiska incitament till kostnadsrationalisering kan innebära att incitamenten minskar att bedriva kostnadskrävande elsäkerhetsarbete.
* Nätmyndigheten kommer att behöva utfärda föreskrifter. Det kan vara en viss fördel om föreskrifter till målgruppen nätägare avseende t.ex. särredovisning, prestationsindikatorer och elsäkerhet meddelas av samma myndighet.
* Elsäkerhetsverket har i dag ansvaret för tillsynen av mätning av elenergi hos hushållsabonnenterna. Mätning och avräkning ingår i nätverksamheten och är således en fråga också för nätmyndigheten.

* Det är i praktiken svårt att skilja mellan elsäkerhetsfrågor och leveranssäkerhetsfrågor. Den inspektion av elanläggningar som genomförs av Elsäkerhetsverkets inspektörer är således av stor betydelse även för leveranssäkerheten.

Samordningsbehov med NUTEK

(Utgångspunkten är att koncessionsverksamheten följer de nya funktionerna)

* NUTEK har enligt sin instruktion *ansvaret för omställningen av energisystemet*. Verket ska därvid svara för statliga insatser för att främja energiförsörjning och effektivare energianvändning, dvs. ett övergripande ansvar för att energisystemet utvecklas i enlighet med de energipolitiska målen (kärnkraftavveckling, miljökrav, billig och säker energi). Detta tar sig främst uttryck i att NUTEK har hand om energiforskningsprogrammet, investeringsstöden till biobränsleeldad kraftvärme, vindkraft och solvärme, stödet till energieffektiva produkter och processer samt stöd med medel från energiteknikfonden samt koncessioner för rör och elledningar och kommunal energiplanering.

  NUTEK har också i uppdrag att analysera hur de energipolitiska styrmedlen påverkar energisystemet och vilka ytterligare insatser som krävs för att nå de energipolitiska målen. I detta ligger att bl.a. utreda och utvärdera sådana insatser i ett samhällsekonomiskt perspektiv. NUTEK har metoder och resurser för att göra prognoser över elanvändningen och elproduktionssystemets utveckling samt att bedöma konsekvenserna av förändringar av energipolitiken t.ex. förändringar av energiskatterna. NUTEK skulle t.ex. kunna få i uppdrag eller självt besluta att följa utvecklingen på elmarknaden efter det att den föreslagna lagstiftningen har trätt i kraft och härvid bedöma bl.a. konsekvenserna för olika konsumentgrupper och för samhällsekonomin i stort.
* *Beredskap för att klara energiförsörjningen i kris och krig* handhas i dag på enheten för energiberedskap på NUTEK. Totalt är 13 personer sysselsatta med beredskapsfrågorna varav ca 2 årsarbetskrafter ansvarar för elberedskap.

  Elberedskapsfrågorna har en koppling till koncessionsverksamheten eftersom frågor som rör nätens leveransförmåga i kris och krig och nätens leveransförmåga i fredstid har beröringspunkter. Även Elsäkerhetsverkets verksamhet är av betydelse för beredskapen.

Andra viktiga kontaktytor för beredskapsenheten är Försvarsstaben, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Svenska kraftnät samt naturligtvis kraftföretag och oljeföretag. I viss omfattning förekommer också kontakter med analysenheten på NUTEK.

Beredskapsfrågorna utreds för närvarande av bl.a. Ellagstiftningsutredningen.

* *Frågor som rör fysisk riksplanering.* Det är kommunerna som med hjälp av kommunala översiktsplaner anger hur de allmänna intressena ska tillgodoses när det gäller bebyggelse och närmiljö. Staten har dock ett direkt inflytande när det gäller områden som är att betrakta som riksintressen.

  De centrala myndigheterna ska redovisa vilka områden som de anser är av riksintresse inom deras ansvarsområden. I översiktsplanerna ska kommunen sedan avgränsa och precisera mer exakt vilket område som är av riksintresse. Detta sker i samråd med länsstyrelsen.

  De områden som NUTEK har ansvar för är industriell produktion, energiproduktion och energidistribution.

  Vad avser eldistribution har det sedan länge funnits ett samarbete mellan den koncessionsgivande myndigheten, Statens vattenfallsverk, sedermera Svenska kraftnät, Boverket, Statens naturvårdsverk m.fl. när det gäller att inkludera ledningsdragningar i de kommunala översiktsplanerna. Hittills har inga områden formellt markerats som riksintressanta för kraftledningar. Det pågår dock under detta budgetår arbete med att markera sådana områden.

* *Frågor som rör kommunal energiplanering.* Uppgiften är att övervaka den lagstiftning som ställer krav på kommunala energiplaner. Utvecklingen har gått från att se planerna som ett energipolitiskt instrument till att planerna, och inte minst planeringsprocessen, ska fungera som hjälpmedel för kommunerna. Arbetet är i dag inriktat på information och rådgivning. Verksamheten är i dag organiserad inom samma enhet som koncessionsgruppen.

Utredningens bedömning är att de ärenden som nätmyndigheten ska avgöra inte har ett sådant direkt samband med vare sig NUTEKs eller Elsäkerhetsverkets verksamhet att en sammanslagning av det skälet skulle medföra stora fördelar för den nya verksamheten. Det skulle snarast vara en oönskad effekt om vid avgörande av ett enskilt ärende eller vid styrningen av verksamheten i stort (tillsättning av chefer och experter, verksamhetsplanering m.m.) något intresse fick en starkare ställning i förhållande till andra intressen. Intressen som direkt står i

konflikt med monopolövervakningen är dock svåra att identifiera varför detta knappast är ett större problem i praktiken.

6.3.2 Samutnyttjande av kompetens

Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket företar tillsyn av elanläggningar och besitter därmed allmänna kunskaper om och erfarenheter av tillsynsuppgifter. Dessa är dock i huvudsak begränsade till det tekniska området, standardisering m.m..

Nätmyndighetens arbete med att pröva ansökningar om nätkoncessioner är en naturlig fortsättning på den nuvarande koncessionsverksamheten vid NUTEK. I lämplighetsprövningen ligger t.ex. att det ska undvikas att samhällsekonomiskt icke nödvändiga ledningar byggs eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man.

Historiskt har koncessionsverksamheten varit nära knuten till elsäkerhetsverksamheten. Elsäkerhetsverkets regionalkontor är viktiga remissinstanser för att bedöma näten. Vid Elsäkerhetsverkets inspektionsdistrikt finns teknisk kompetens avseende näten och väl utvecklade kontakter med dagens elleverantörer, dvs. framtidens nätoperatörer. Ett närmare samarbete med Elsäkerhetsverkets distriktsorganisation kan sannolikt effektivisera verksamheten. I dag sker ett visst dubbelarbete avseende teknisk bedömning av anläggningarna. En stor del av koncessionshandlingarna finns arkiverade på de regionala kontoren. Regionkontoren beviljar också drifttillstånd för nya ledningar/anläggningar. Elsäkerhetsverkens distrikt och den som prövar koncessionsfrågor har vidare ett gemensamt intresse av att det finns aktuella kartor över ledningsnätet.

Elsäkerhetsverkets regionkontor har väl utvecklade kontakter med kraftföretag, nätägare samt abonnenter. Detta ger en god kännedom om lokala förhållanden och en möjlighet att i tid upptäcka eventuella tekniska problem. Många klagomål från enskilda elkonsumenter kommer också till dessa kontor. Regionkontoren är en informationskanal som bör utnyttjas till att informera nätföretag och abonnenter om samhällets nya krav. De bör också användas för att informera den nya nätmyndigheten om vilka förhållanden som råder i olika områden.

NUTEK

NUTEK har en analysfunktion med expertis på energisystemet och på energipolitik. Detta är en omständighet av intresse för nätmyndighetens verksamhet.

Det finns ett samarbete mellan NUTEKs koncessionsverksamhet och den enhet som har hand om stödet till energieffektiva produkter och processer. Orsaken till detta samarbete är att man med gemensamma insatser vill förmå eldistributörerna att utnyttja energieffektivisering som ett instrument i sin verksamhet. Koncessionen har hittills här setts som ett instrument. Motiveringen är att koncessionshavaren för att sköta distributionsmonopolet enligt ellagens bestämmelser ska vara från allmän synpunkt lämplig. Enligt NUTEKs uppfattning kräver detta ett dokumenterat intresse för effektiviseringsfrågor.

Kontakter och kunskapsöverföring finns även mellan koncessionsenheten och den företagsekonomiska delen av NUTEK-Regional.

Relativt omfattande kontakter finns också mellan koncessionsgruppen och analysenheten. Orsaken är att analysenheten har genomfört en del av analysarbetet kring elmarknadsreformen t.ex. rapporten "Elmarknad i förändring, NUTEK, B 1991:6".

Det finns vidare en informationsfunktion som kan hjälpa till med extern information till företag och elkonsumenter.

Kontakter mellan enheterna för koncession och energiberedskap påbörjades när NUTEK tog över ansvaret för elberedskapsfrågorna från Statens vattenfallsverk år 1992. NUTEK bedömer att kontaktbehovet snarare ökar än minskar vid ett genomförande av elmarknadsreformen.

6.3.3 Oförenliga intressen

Den nya verksamhetens självständighet och integritet vid avgörande av tillstånds- och tillsynsärenden är, som nyss nämnts, viktig för elmarknadsreformens trovärdighet.

Det är troligt att konfliktytorna mellan nätföretagen och myndigheten kommer att öka i framtiden. Den erfarenhet vi i dag har av eventuella konflikter mellan koncessionsverksamheten och NUTEKs övriga verksamhet ger därför ingen vägledning.

Systemet med koncessioner har varit ett effektivt instrument i arbetet med att att elektrifiera Sverige. Däremot har koncessionsinstrumentet endast i ringa omfattning utnyttjats för monopolkontroll. Den prövningsinstans, prisregleringsnämnden, som finns ligger utanför NUTEKs direkta kontroll och är

sparsamt utnyttjad. Detta beror till viss del på att frågor löses under NUTEKs beredning av ärendena samt av Elverksföreningens tariffkommission (se avsnitt 2.4.1). Kontrollen av företagen sker främst genom det stora inslaget av statligt och kommunalt ägande. Varken NUTEK eller någon annan myndighet har alltså någon betydande erfarenhet av dessa regleringsuppgifter.

Även om eventuella intressekonflikter inte skulle påverka myndighetsutövningen är det väsentligt att påvisa hur dessa kan hanteras så att monopolövervakningen inte kan sättas i fråga från den utgångspunkten.

Som nyss har nämnts finns det knappast några direkt motstridiga intressen mellan nätmyndighetens uppgifter och NUTEKs eller Elsäkerhetsverkets uppgifter.

De eventuella konflikter som kan uppstå ligger snarare på det psykologiska planet. Nätföretagen kan förväntas utnyttja de möjligheter som finns för att påverka nätmyndighetens beslut, särskilt om det gäller stora ekonomiska värden. Det är inte uteslutet att man väljer att t.ex. via massmedia försvåra eller misskreditera NUTEKs eller Elsäkerhetsverkets verksamhet på andra områden. NUTEK driver t.ex. ett antal forsknings och utvecklingsprojekt tillsammans med kraftföretag. Kraftföretagen är i allmänhet också stora nätägare.

Det är också naturligt när man blandar verksamheter som arbetar utifrån delvis skilda utgångspunkter att det kan leda till interna konflikter. NUTEK ska t.ex. främja näringslivets utveckling, samarbeta med elföretag i olika projekt och vidta åtgärder för att nå energipolitiska mål. Den främjande uppgiften kan komma i konflikt med den reglerande och tvärt om.

Sådana eventuella konflikter kan i värsta fall innebära att myndigheten utnyttjar ellagstiftning och regleringen av nätföretagen på ett sätt som inte lagstiftaren avsett. Denna risk torde vara större om nätverksamheten läggs på NUTEK än om verksamheten läggs på Elsäkerhetsverket.

Utredningens bedömning är att uppgifterna enligt den nya ellagen bör garanteras en självständig och opartisk organisationsplattform. En placering av uppgifterna i NUTEK såsom en avdelning underställd verksledningen kan självfallet genomföras. Det förutsätter emellertid att koncessions- och tillsynsverksamhet inte kan uppfattas som ett medel att nå andra energipolitiska eller industripolitiska mål än de som reformen syftar till.

Om nätmyndighetsfunktionen läggs på NUTEK finns det alltså ett behov att klart avgränsa denna verksamhet från övrig verksamhet. Det skulle kunna ske genom att tillsyns- och

regleringsuppgifterna ges samma självständighet som t.ex. Luftfartsinspektionen har gentemot Luftfartsverket (se avsnitt 4.4.4).

Det är angeläget att omgivningen i så fall uppfattar hur självständig verksamheten faktiskt är. Det gäller att skapa förtroende för såväl tillsyns- och regleringsverksamheten som NUTEKs övriga verksamhet.

En fristående myndighet har givetvis lättare att svara mot kravet på integritet.

6.3.4 Myndighetskultur

Organisationskultur är ett något svårdefinierat men ändå påtagligt inslag i en myndighets agerande. För olika personer betyder begreppet "kultur" olika saker. I litteratur om organisationsteori menar man ofta med kultur de värderingar och attityder av mera grundläggande karaktär som delas av de som arbetar i organisationen och som medvetet eller omedvetet styr hur organisationen ser på sin egen verksamhet och på sin omgivning. Trots att en organisations kultur är svårvärderad för en utomstående måste den ändå vägas in vid en bedömning av var nätverksamheten bör placeras.

Om kulturen är utvecklande eller förvaltande, om verksamheten är kundorienterad eller om det finns en rättsvårdande kultur osv. påverkar hur en ny verksamhet formas. Speciellt inom s.k. kunskapsorganisationer är en kultur som gynnar kreativitet och flexibilitet en central ingrediens för att organisationen ska bli framgångsrik.

Det är svårt att beskriva vilken kultur som är mest gynnsam för de nya myndighetsuppgifterna. Uppgifternas karaktär är av sådan art att det hela tiden krävs en avvägning mellan motstående intressen. När det gäller nya linjekoncessioner är det t.ex. en avvägning mellan elanvändarnas behov av låga överföringskostnader, alternativ användning av marken och naturvärden. När det gäller prisregleringsärenden är det en avvägning mellan nätägarnas krav på avkastning på investeringar, konsumenternas önskan om låga priser, möjligheter till reinvesteringar i näten m.m. I andra frågor ställs målet att skapa goda konkurrensförutsättningar mot t.ex. rättviseaspekter.

Utredningens uppfattning är att organisationen måste präglas av en förmåga att göra dessa avvägningar mellan olika intressen.

Kulturen på Elsäkerhetsverket och på NUTEK låter sig inte enkelt beskrivas. Några generella observationer kan dock göras.

NUTEK bildades efter en sammanslagning av tre ungefär lika

stora verk (Styrelsen för teknisk utveckling, Statens industriverk och Statens energiverk) för drygt två år sedan. Verket innehåller också i dag olika typer av verksamheter som bedrivs från skilda utgångspunkter. En dominerande del av verksamheten är av främjandekaraktär såsom att främja forskning, ny teknik, nyföretagande osv.

Elsäkerhetsverket är en renodlad säkerhetsmyndighet. Verksamheten är inriktad mot att förebygga skador (olycksfall och bränder) som orsakas av elektricitet. De regionala organisationerna, inspektionerna, var fram till den 1 januari 1993 självständiga myndigheter. Detta talar för att kulturen som präglar organisationen är mera renodlad än hos NUTEK. En bidragande orsak till att Elsäkerhetsverket inrättades var också att elsäkerhetsfrågorna skulle få en starkare ställning och ökad tydlighet.

6.3.5 Prioritering mellan områden

Inom en myndighet finns möjligheter att prioritera resurser mellan områden. Ramanslag och regeringens styrning i form av mål ger stora möjligheter för myndighetschefen att med utgångspunkt i målen själv prioritera resurser mellan verksamheter.

Den flexibilitet som detta kan innebära för en viss verksamhet kan således vara både positiv och negativ och innebära såväl kortsiktiga resursförändringar som långsiktiga. Statsmakternas styrning av verksamhetens resurser blir främst att ange ramar.

Det kan vara svårt att kombinera av statsmakterna högt prioriterade uppgifter med lågt prioriterade uppgifter. Det kan också vara svårt att kombinera konkreta eller kortsiktiga uppgifter med analyserande eller långsiktiga uppgifter. I båda fallen kan resursomfördelningar komma att ske med ett alltför kortsiktigt perspektiv.

Det är svårt att entydigt avgöra om denna möjlighet till resursomfördelningar är bra eller dålig för en viss verksamhet. Ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv torde dock möjligheten att löpande omfördela resurser mellan områden vara positiv under förutsättning att prioriteringen kan ske på ett rimligt sätt mellan områden.

6.3.6 Administrativa kostnader

Ett vanligen starkt betonat argument för sammanläggning av verksamhet mellan myndigheter är att de administrativa kostnaderna därigenom kan minskas. En verksamhet medför

vanligen ett behov av administration (exkl lokaler, tel m.m.) som uttryckt i relativ kostnadsandel ligger på mellan 15 - 25 procent. För mycket små myndigheter kan denna andel vara något större eftersom behovet av att hålla en viss kompetens på ekonomi, personalfrågor, juridisk kompetens, ledningsfunktion m.m. kan leda till att viss expertis - på hel eller deltid - måste hållas och denna expertis kan vars svår att utnyttja för annan verksamhet. En organisation med ca 30 personer kan bära 2- 4 specialiserade personer i administrativa stödfunktioner. Vanligen räcker det om man inte har särskilda krav på ekonomiadministration, avancerat datorstöd eller juridisk kompetens.

Det finns dock i dag goda möjligheter att få såväl ekonomiadministrativ service som annan service via samarbete med andra myndigheter. Kammarkollegiet kan t.ex. erbjuda närmast fullserviceavtal för en myndighet på det administrativa området. För myndigheter med kring 20 anställda finns det också exempel på att de har en verksamhet som kan skötas av en kunnig administrativ expert eftersom myndighetens litenhet gör att administrationen kan förenklas jämfört med en större myndighet.

Det kan å andra sidan vara så att en stor organisation måste ha en större överbyggnad i form av chefer, reception, administrativa system, tyngre rutiner m.m. Man kanske har tunga gemensamma funktioner för t ex ADB-stöd eller utbildning vars kostnader fördelas ut via omkostnadspålägg. Administrationspålägget för en relativt lättskött verksamhet kan i sådana fall uppfattas som alltför stort. Denna risk ökar ju större myndigheten är men beror också på hur väl trimmad organisationen och administrationen är.

För en verksamhet med i storleksordningen 35 anställda är troligen de administrativa vinsterna vid en sammanläggning begränsade under förutsättning att man kan finna kompetenta administratörer. Infogas verksamheten i en större myndighet finns tvärtom en viss risk för att administrativa omkostnadspålägg kan bli stora och det är sett ur den enskilda verksamhetens synvinkel svårare att påverka denna kostnad än om man har mer direkt kontroll över sin egen administration. Den större myndigheten har fördelen av att det i allmänhet finns experter på olika administrativa frågor.

En ny myndighet har självklart höga initialkostnader för administration. Det handlar om ADB-system, utbildning, lokalfrågor, anställningsfrågor m.m.. En samordning med en befintlig administration har lättare att minska dessa kostnader.

6.3.7 Rekrytering av kompetent personal

Möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal är tillsammans med integritetsfrågan strategisk för om den nya verksamheten ska bli framgångsrik.

Generellt anses att en stor organisation kan ge bättre möjligheter till personalutveckling och personalrörlighet vilket kan befrämja rekrytering av kompetent personal. En liten specialiserad organisation har fördelen att möjligheten att påverka verksamheten ofta är större.

En stor organisation riskerar också att behöva omplacera personal från andra områden vid övertalighet. I en liten organisation har man större frihet såvitt avser rekrytering. Samtidigt är man mera sårbar vid felrekrytering.

För stora löneskillnader mellan olika verksamhetsområden och olika individer med samma formella kompetens och som i princip utför samma arbete kan vara ett större problem i en stor myndighet än i en liten. Tillsynsverksamhetens behov av att rekrytera experter med branscherfarenhet, t.ex. erfarenhet av nätplanering, kan således vara svårare att tillgodose i en stor myndighet.

6.3.8 Omläggningsaspekter

Ellagstiftningsutredningens viktigaste motiv för att placera de nya myndighetsfunktionerna på NUTEK är att den nya myndigheten då snabbare skulle kunna börja sin verksamhet. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994. Mycket tyder dock i dagsläget på att ändringarna i ellagen i stället träder i kraft den 1 januari 1995, vilket försvagar detta motiv.

När man bildar en ny myndighet krävs vanligtvis ca ett halvårs förberedelser. Den kanske mest tidskrävande uppgiften när en ny myndighet ska inrättas är att göra tjänstebeskrivningarna och att genomföra själva anställningsförfarandet. Mycket av sådant arbete kan emellertid förberedas innan verksamheten formellt bildas. För nätmyndigheten är det också väsentligt att arbetet med föreskrifter m.m. kan komma igång snarast. Detta behöver dock inte vara avgörande för val av hemvist för nätmyndigheten, utan kan genomföras av en särskild genomförandegrupp.

6.3.9 Renodling av en myndighets verksamhet

En förvaltningspolitisk utveckling har de senaste åren varit att försöka renodla myndigheternas uppgifter. Utgångspunkten är

att uppgifter och roller måste överensstämma för att en mål- och resultatstyrning ska kunna ske. Detta talar för att myndigheter inte ska åläggas alltför olikartade uppgifter där det dessutom kan finnas risk för rollkonflikter.

Samtidigt har en ambition funnits att inte inrätta alltför många små myndigheter. Lösningen har ibland varit att ge en större myndighet en kansliuppgift för en fristående nämnd eller att inom en myndighet inrätta en ganska självständig verksamhet som styrs av ett särskilt beslutsorgan skilt från modermyndigheten.

I flera motsvarande fall har regeringen valt att lägga tillsynsfunktioner av motsvarande slag i fristående myndigheter t.ex. Telestyrelsen och Datainspektionen.

6.3.10 Styrning och uppföljning

Statliga myndigheter lyder direkt under regeringen. Den nya förvaltningspolitiken har inneburit att myndigheter mer styrs med mål och resultatkrav och det innebär att regeringen i allmänhet valt att inte i detalj styra/följa upp en verksamhet som ligger som en mindre del i ett stort verk jämfört med om motsvarande verksamhet organiserats i en separat myndighet. Det går dock genom regleringsbrevet eller genom särskilt uppdrag att öka styrningen av en del av myndighetens verksamhet.

Om man för in en verksamhet i en existerande myndighet så är man dock normalt mer bunden till den styrningsform som gäller för denna myndighet såsom styrelse, ledningens kompetensprofil, intern styrmedodik m.m.. Man kan dock ordna särskilda lösningar även på detta område som vid behov ökar regeringens styrmöjlighet.

I det nu aktuella fallet kan man utgå från att regeringens intresse för uppföljning är stort.

6.3.11 Profilering

Det kan finnas behov av att från statsmakternas sida tydligt markera att en befintlig verksamhet ska förändras eller att en ny verksamhet ska komma till. Förändring av organisatorisk form, resursdimensionering och utnämningsmakten finns då att tillgripa för att åstadkomma en sådan förändring.

På det aktuella området har statsmakterna anledning att markera en förändring. Uppgiften att genomföra en reformering av elmarknaden och att därvid övervaka att rimliga avtalsvillkor m.m. kommer till stånd är en uppgift som behöver ges en fram-

trädande position. Bildandet av en ny myndighet innebär att en förändring blir tydlig.

6.4 Slutsats angående val av huvudmannaskap

Vår slutsats är att det finns fördelar och nackdelar av samtliga de tre diskuterade organisatoriska lösningarna. Alla tre alternativen är tänkbara och möjliga att genomföra.

Fördelen med en sammanläggning med Elsäkerhetsverket är främst att den tekniska kompetens som finns i Elsäkerhetsverkets regionala organisation i så fall kan utnyttjas bättre.

Fördelarna med en sammanläggning med NUTEK är att nätmyndigheten därigenom lättare kan utnyttja NUTEKs breda kompetens på energiområdet och andra specialistfunktioner. Om många myndighetsuppgifter på energiområdet samlas på NUTEK blir det också lättare för allmänheten och andra att hitta fram, NUTEKs roll som central energimyndighet blir tydligare.

Utredningens uppfattning är emellertid att elmarknadsreformen som sådan skulle gynnas av att nätmyndigheten organiseras som en fristående myndighet. Genom att skapa en fristående myndighet betonas verksamhetens betydelse. Detta gör förändringen på elmarknaden tydlig och skapar förtroende för elmarknadsreformen.

Utredningens slutsats är alltså att nätmyndigheten bör organiseras som en fristående myndighet. Detta är särskilt väsentligt under den första femårsperioden av verksamheten eftersom vi ser myndigheten som en garant för att reformen får avsedd effekt på elmarknaden och därigenom finner allmän acceptans. Efter fem år bör myndighetens verksamhet utvärderas.

Om nätmyndigheten knyts administrativt och samlokaliseras med NUTEK skulle dessutom de fördelar vi ser med NUTEK-alternativet delvis kunna uppnås. NUTEK torde dessutom kunna erbjuda administrativa tjänster till konkurrenskraftiga villkor.

Vi ser det således som en fördel om nätmyndigheten lokaliseras till lokaler i anslutning till NUTEK.

Ett förslag till instruktion för den nya myndigheten återfinns i *bilaga 4*.

6.5 NUTEKs roll som energiansvarig myndighet

Enligt direktiven till denna utredning ska vi bedöma konsekvenserna för NUTEK som energiansvarig myndighet om NUTEK inte blir nätmyndighet.

En sådan analys förutsätter en diskussion om vad det innebär att vara energiansvarig myndighet i dag med en monopoliserad elmarknad och i framtiden med en elmarknad med konkurrens.

Före den 1 jan 1992 hade Statens vattenfallsverk det övergripande ansvaret för landets elförsörjning. För kraftsystemets påverkan på miljön har Statens naturvårdsverk ett övergripande ansvar, medan Statens kärnkraftinspektion har ansvaret för säkerheten på de svenska kärnkraftverken.

Statens energiverk hade ett övergripande ansvar att värna om energiintresset d.v.s att samhällets krav på billig och säker energiförsörjning tryggas på ett sätt som tillgodoser högt ställda krav på miljö och säkerhet. Denna uppgift uppfylldes genom utredningar på t.ex. regeringens uppdrag eller på eget initiativ, genom att fungera som remissinstans i energipolitiskt relevanta frågor, genomföra olika typer av konsekvensbedömningar m.m. Verket hade dessutom det operativa ansvaret för flertalet av de enerigipolitiska programmen. Dessa program var till en början inriktade på att minska Sveriges oljeberoende. På senare år har programmen fokuserat på att underlätta omställningen av det svenska energisystemet från kärnkraft. På Statens energiverk fanns också myndighetsuppgifter såsom koncessionsgivning för elektriska ledningar, föreskrifter om elsäkerhet, tillsynsansvar för starkströmsförordningen samt energiberedskap.

Statens energiverks uppgifter fördes över till NUTEK år 1991. För elsäkerhetsuppgifterna bildades år 1993 Elsäkerhetsverket. Av NUTEKs instruktion framgår att verket bl.a. har ett övergripande ansvar för omställningen av energisystemet. NUTEK har också ett övergripande ansvar att värna om näringslivets utveckling. Eftersom energiförsörjningen och särskilt försörjningen med elenergi har stor betydelse för utvecklingen av svensk industri sammanfaller dessa intressen.

I dag är ansvarsförhållandena på elmarknaden delvis förändrade eller håller på att ändras. Den 1 januari 1992 bolagiserades Statens vattenfallsverk. Samtidigt överfördes storkraftnätet m.m. till Affärsverket svenska kraftnät.

Inom kort avses förändringar ske av ellagstiftningen bl.a. i syfte att öka konkurrensen mellan olika kraftproducenter. Ett från såväl näringspolitisk som energipolitisk utgångspunkt viktigt syfte med den planerade elmarknadsreformen är att öka effektiviteten med låga priser som följd.

6.5.1 Myndighetsansvar på den framtida elmarknaden

Affärsverket svenska kraftnät har ansvaret för att storkraftnätet, dvs. 220 och 400 kV nätet, utvecklas och drivs effektivt. Svenska kraftnät har också ansvaret för nätstabiliteten dvs. för att spänning och frekvens inte varierar på ett otillfredsställande sätt på det svenska elnätet.

Myndighetsansvaret för att det övriga elnätet utvecklas och drivs effektivt samt för att effektivitetsvinsterna också kommer elkonsumenterna till del kommer att ligga på nätmyndigheten.

Ansvarsförhållandena när det gäller elnäten och nätstabiliteten är således väl definierade.

När det gäller elsystemets långsiktiga utveckling vad avser leveransförmåga och prisutveckling är myndighetsansvaret mer sammansatt.

I princip sätter samhället ramarna; säkerhetskrav på kärnkraftverk, miljökrav, miljöskatter, osv. Ansvaret på myndighetsnivå för dessa ramar ligger på Naturvårdsverket, Kärnkraftinspektionen m.fl. NUTEK, i egenskap av energiansvarig myndighet, har här ett ansvar för att företräda energiintresset gentemot andra intressen.

Samhället kommer också att ha ett övergripande ansvar för att konkurrensen på elmarknaden fungerar tillfredsställande mellan svenska kraftbolag och mellan svenska och utländska kraftbolag.

Myndighetsansvaret för att konkurrensen fungerar ligger i första hand på Konkurrensverket. Men även andra myndigheter har uppgifter i syfte att främja konkurrensen. Svenska kraftnät ska t.ex. enligt sin instruktion (SFS 1991:2013) främja konkurrens inom elöverföringsområdet. Svenska kraftnät har formulerat detta som att man ska främja konkurrensen på elmarknaden. Även nätmyndigheten bör i sin instruktion ges en sådan uppgift.

6.5.2 Nätmyndighetens betydelse för NUTEK

Inledningsvis kan konstateras att även om nätmyndigheten organiseras som en fristående myndighet eller om den inordnas i NUTEK kommer NUTEK naturligtvis vara beroende av

kontakter med andra myndigheter för att få den nödvändiga överblicken på elområdet och på resten av energiområdet.

Den väsentliga frågan är om NUTEKs möjligheter att värna energiintresset gynnas, missgynnas eller påverkas endast i begränsad omfattning av om nätmyndighetens uppgifter läggs på NUTEK.

Statens energiverks tillkomst år 1983 var ett uttryck för uppfattningen att energiintresset gynnas av att myndighetsuppgifterna på energiområdet samlas. Dessförinnan var myndighetsuppgifterna på energiområdet spridda på minst åtta olika myndigheter eller andra organ. Att energifrågorna lades i en myndighet gjorde verksamheten tydlig, rollen blev klarare.

När NUTEK bildades år 1991 flyttade Statens energiverks verksamhet helt över till NUTEK, dock med minskade resurser.

När Statens vattenfallsverk bolagiserades år 1992 överfördes de få specifika myndighetsuppgifter som låg på Vattenfall, elberedskap och forskning inom elområdet, över till NUTEK.

NUTEK upphörde att ha ansvar för elsäkerhetsfrågorna den 1 januari 1993 när en ny myndighet, Elsäkerhetsverket, bildades. På grund av säkerhetsfrågornas karaktär kunde detta göras utan att NUTEKs roll som energiansvarig myndighet påverkades i någon större utsträckning.

Det finns såvitt vi kan se det bl.a. följande två aspekter på begreppet energiansvarig myndighet.

Energiansvarig myndighet = alla energifrågor samlade på ett ställe
Energiansvarig myndighet = uppgift att företräda energiintresset gentemot andra intressen

Den första aspekten har naturligtvis inget egenvärde. Det handlar om att en samordning skulle ge en större effektivitet än om man splittrade verksamheten på flera myndigheter.

Bildandet av NUTEK var ett uttryck för en vilja hos riksdag och regering att främja näringslivets tillväxt och utveckling. I detta ingår att verka för en säker och billig energiförsörjning. Det behöver inte innebära att alla myndighetsfunktioner som rör energiförsörjningen samlas hos NUTEK, utan självfallet främst de som är mest relevanta för att fullfölja uppgiften.

Den andra aspekten dvs. att skapa en myndighet som kan företräda energiintresset har gynnats av att samordna energifrågorna med näringslivsfrågorna. En säker och billig energiförsörjning är viktigt för näringslivets utveckling samtidigt som det är det huvudsakliga målet för energipolitiken.

Myndigheten värnar detta intresse bl.a. genom att påverka utformningen av regelverk (normer, skatter m.m.) såväl nationellt som internationellt. Myndighetens lämnar också själv och i

samarbete med andra underlag för och verkställer de politiska besluten. Både forsknings- och utvecklingsverksamhet samt analysverksamhet har stor betydelse här. För att myndigheten ska uppfattas som trovärdig måste verksamheten baseras på ett väl genomarbetat sakunderlag.

Enligt vår bedömning påverkas inte NUTEKs möjligheter att fullfölja sin energipolitiska uppgift i någon väsentlig utsträckning av om vårt förslag genomförs. Om NUTEK blev huvudman är verket självt ansvarigt för att verksamheten fungerar tillfredsställande. I vårt förslag ligger det i NUTEKs roll att följa nätmyndighetens verksamhet och utvecklingen på elmarknaden för att förvissa sig om att utvecklingen ligger i linje med de övergripande energi- och näringspolitiska målen. Detta underlättas om nätmyndigheten samlokaliseras med NUTEK.

7 Verksamhetens finansiering

7.1 Inledning

Enligt tidigare redovisade beräkningar kommer kostnaderna för nätmyndighetens verksamhet att uppgå till ca 22 miljoner kr per år. De möjligheter som står till buds när det gäller finansiering är i princip anslagsfinansiering via statsbudgeten, avgiftsfinansiering från marknaden eller en kombination av dessa.

7.2 Anslag via statsbudgeten

Riksdagen anvisar anslag till regeringen medan regeringen tilldelar anslag till myndigheterna i form av dispositionsrätt. Regler avseende anslag finns i anslagsförordningen (1992:760) och RRVs föreskrifter till denna. För förvaltningskostnader är den vanligaste formen ett ramanslag. Ett *ramanslag* får disponeras med högst summan av tilldelat belopp, anslagssparande eller anslagskredit från tidigare år, tillkommande belopp för lönekostnadsuppräkning samt merutgift för visst år enligt särskilt bemyndigande. Till anslaget kan också föras *uppdragsinkomster* som inte direkt redovisas mot en inkomsttitel i staten.

Ett anslag kan delas upp i flera *anslagsposter* med olika villkor för respektive anslagspost. Det kan t.ex. förekomma att en anslagspost får disponeras av myndigheten medan en annan anslagspost disponeras av regeringen.

För andra ändamål än förvaltningskostnader kan sakanslag finnas t.ex. för särskilda kostnader vars storlek är beroende av bestämmelser i olika regelverk.

7.3 Avgifter

En *avgift* betalas som ersättning för en direkt motprestation - en vara eller en tjänst. Full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för statligt avgiftsbelagd verksamhet. Det ekonomiska målet gäller avgiftsområdet som helhet och det finns inga krav på att avgiften i ett enskilt fall ska motsvara en motprestation.

Enligt regeringsformen ankommer det på riksdagen att besluta om *tvångsmässigt* uttagna avgifter som innebär ingrepp i enskilds ekonomiska förhållanden. Sådana avgifter kallas *offentligrättsliga*. Riksdagen kan delegera denna rätt till regeringen som fastställer avgifterna i en förordning. Regeringen kan också bemyndiga en myndighet att besluta om avgiftens storlek. Samråd ska därvid ske med RRV.

För *ansökningsavgifter* (t.ex. för koncession) ska ansökningsavgift betalas i förhand för varje avgiftsbelagt ärende. Andra avgifter - t.ex. för tillsyn - kan erläggas i form av en årlig avgift som kan tas ut i förhand eller i efterhand.

I myndighetens årsredovisning ska varje avgiftsbelagt verksamhetsområde särredovisas. Regeringen har möjlighet att styra verksamhetens omfattning och kostnader oavsett om myndigheten är anslagsfinansierad eller avgiftsfinansierad. I det senare fallet prövar regeringen myndighetens budgetförslag.

Vår bedömning är att det inte finns något som hindrar att nätmyndighetens verksamhet avgiftsfinansieras. Vi föreslår således en sådan lösning.

7.3.1 Bruttoredovisning eller nettoredovisning

Om inget annat sägs redovisar myndigheter offentligrättsliga avgifter direkt till en inkomsttitel i statsbudgeten. Regeringen kan besluta att myndigheten direkt får disponera en sådan avgift. I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil 1, FiU20, rskr 128) redovisas de huvudprinciper som bör gälla för avgiftsfinansierad verksamhet.

För offentligrättsliga avgifter är huvudprincipen att de bruttoredovisas, dvs. inkomsterna redovisas direkt till statskassan under en inkomsttitel och för myndigheternas kostnader tilldelas medel över ramanslag.

För viss avgiftsfinansierad verksamhet - där stort behov av effektiv anpassning till rådande efterfrågan föreligger - kan nettoredovisning få tillämpas, dvs. myndigheternas kostnader finansieras direkt via de avgifter som inflyter.

Enligt RRV bör avsteg från bruttoredovisningsprincipen göras om verksamheten är efterfrågestyrd och avnämarna är beroende av att myndighetens resurser är anpassade till efterfrågan för att inte besvärande kösituationer ska uppstå. Om den avgiftsbelagda verksamheten endast utgör en del av den totala verksamheten bedömer RRV att anpassning till efterfrågad volym bör kunna tillgodoses genom att anslagsmedel tas i anspråk och avsteg från bruttoredovisningsprincipen tillåts därför bara i undantagsfall.

Frågan är om nätmyndighetens verksamhet fyller kriterierna för att myndigheten direkt ska kunna få disponera sina avgiftsinkomster. Huvuddelen av verksamheten utgörs av tillsyn, normgivning m.m. där myndigheten själv bestämmer verksamhetens omfattning. En mindre del av verksamheten - koncessioner och prövningsärenden - kan dock variera i volym från år till år. Efter en omläggningsperiod kan även denna verksamhet förväntas vara relativt stabil. Under omläggningsperioden är det svårt att på förhand beräkna verksamhetens omfattning.

En direktfinansiering kan upplevas som smidigare för myndigheten om verksamhetens volym inte på förhand säkert går att förutsäga. Budgetprocessens eftersläpningseffekter gör att det kan ta upp till två år innan anslaget anpassas till det verkliga behovet. Vår bedömning är emellertid att huvudprincipen med anslagsfinansiering bör kunna tillämpas under förutsättning att det under de första åren finns vissa reservmedel till regeringens disposition som snabbt kan sättas in om verksamhetsvolymen skulle vara större än vad som nu kan bedömas.

Vårt förslag är alltså att verksamheten finansieras via ett särskilt ramanslag. Huvuddelen av ramanslaget disponeras av myndigheten i en anslagspost. En mindre del ställs till regeringens disposition via en annan anslagspost. Avgiftsinkomsterna inlevereras till en inkomsttitel.

7.3.2 Formell reglering av avgiftsuttag

Offentligrättsliga avgifter ligger inom riksdagens kompetensområde och får enligt regeringsformen inte tas ut utan riksdagens medgivande. Det kan därför vara lämpligt att i lag föreskriva att avgifter ska få tas ut. Den närmare regleringen av avgifternas storlek m.m. kan riksdagen delegera till regeringen. Om regeringen avser att delegera rätten att bestämma avgifterna till en myndighet krävs ett medgivande från riksdagen. Bemyndigandet på denna punkt behöver inte ha någon bestämd form.

En fråga som uppkommer är om avgifternas storlek ska bestämmas av regeringen eller av myndigheten själv. I dag har

t.ex. NUTEK rätt att bestämma koncessionsavgifternas storlek. För tillsynen finns ingen avgift och praxis saknas därför. Det kan vara principiellt olämpligt att låta en myndighet själv bestämma en avgift för vilken ingen direkt motprestation finns. Nackdelen med att regeringen fastställer taxorna är att det i praktiken ofta sker med en viss eftersläpning och att verksamheten därför kommer att underfinansieras och belasta budgetsaldot.

För Finansinspektionens verksamhet regleras taxorna i förordningen (SFS 1992:1042) om finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Vi anser det rimligt att taxorna för nätmyndighetens tillsyn även fastställs av regeringen.

Av det ovanstående kan konstateras att reglerna för avgiftssättning bör vara klara innan den nya ellagstiftningen träder i kraft. Det gäller såväl bestämmelser i ellagen som regeringens förordning om avgiftsuttaget. Så snart som den nya ellagen träder i kraft bör avgifter krävas in med hänvisning till dessa regler. Avgifterna kommer då att erläggas årsvis i förskott med en eventuell avräkning när underlag för avgiftsberäkningen finns framtaget.

7.3.3 Avgiftsområden och avgiftssättning

En första uppgift är att försöka definiera vilka avgiftsområden som kan komma ifråga.

Tillsyn av koncessionsinnehavare är en löpande verksamhet. NUTEK tar f.n. inte ut någon avgift för nuvarande tillsyn utan kostnaderna finansieras via förvaltningsanslaget. Detta är emellertid en verksamhet som kan avgiftsbeläggas även om det inte är en direkt tjänst som myndigheten tillhandahåller. Detta skulle i så fall ske enligt förebild från många andra myndighetsområden.

Ärenden avseende taxor, avtalsvillkor och anslutningsvillkor prövas i dag av prisregleringsnämnden. Denna nämnd är ingen fristående myndighet utan en beslutande nämnd inom NUTEK vars verksamhet finansieras via förvaltningsanslaget. Några avgifter uttas inte.

Av rättssäkerhetsskäl bör allmänheten också i framtiden utan att erlägga någon särskild avgift kunna vända sig till myndigheten för att få en prövning av nätavgifter m.m. Denna prövning får ses som ett slags besvärsförfarande. Det finns därför skäl att även finansiera denna kostnad via en generell tillsynsavgift som uttas av koncessionsinnehavarna.

Övriga uppgifter kan vara remisser, särskilda utredningar åt regeringen, rådgivning, internationell bevakning, information till allmänheten, agerande inför domstol m.m.

När det gäller remisser är praxis att kostnaden belastar resp avgiftsområde. Detsamma gäller i princip information till allmänheten, överprövningsärenden i domstol m.m.

När det gäller utredningsverksamhet har regeringen möjlighet att vid varje särskilt tillfälle bevilja myndigheten medel för sådan utredningsverksamhet som beställs av statsmakterna. För annan egeninitierad utredningsverksamhet bör kostnaden kunna hänföras till resp avgiftsområde.

När det gäller råd förekommer det att viss rådgivning är avgiftsbelagd. Det är då ofta råd där det på marknaden finns alternativa möjligheter. Det förekommer också att man av statsfinansiella skäl, eller för att styra volymen av ärenden, har en viss avgift. I detta fall kan dock rådgivningen förutses vara nära kopplad till den myndighetsverksamhet som utövas och inte störa marknaden. Vi föreslår därför att även denna verksamhet finansieras via tillsynsavgiften.

Vi räknar med att administrationskostnader och kostnader för gemensamma funktioner i övrigt fördelas på resp avgiftsområde i form av ett omkostnadspålägg och dessa uppgifter behandlas därför inte här.

Koncessionstillstånd bygger på ett ansökningsförfarande och skulle - liksom i dagsläget - kunna finansieras via ansökningsavgift som betalas i varje särskilt fall. Regeringen har överlåtit till NUTEK att fastställa avgifterna på detta område (SFS 1975:601) Budgetåret 1992/93 redovisade NUTEK 2,5 miljoner kr i avgiftsinkomster på detta område.

Huvudprincipen är att en ansökningsavgift tas ut för linjekoncession där avgiftens storlek står i relation till antalet kilometer ledning. För områdeskoncession beror avgiftens storlek på antalet abonnenter. Medlen disponeras inte av NUTEK och kostnaderna för verksamheten täcks via NUTEKs förvaltningsanslag.

Frågan är emellertid om särskilda koncessionsavgifter behövs om man i övrigt tar ut huvuddelen av myndighetens kostnader via en avgift som drabbar samma målgrupp. Utredningen anser att koncessionsgivningen kan finansieras via en allmän nätmyndighetsavgift. Detta underlättar också administrationen för myndigheten och nätinnehavarna.

Om elmarknadsreformen genomförs stegvis kommer sannolikt nätmyndigheten ges vissa ytterligare arbetsuppgifter (se avsnitt 5.10). Frågan är om även arbetsinsatser som föranleds av

sådana uppgifter kan finansieras via en allmän nätmyndighetsavgift. Utredningens preliminära bedömning är att så kan ske.

7.3.4 Avgiftsprinciper

Myndighetens samtliga kostnader föreslås således finansieras via en allmän nätmyndighetsavgift som betalas av koncessionsinnehavarna. Avgiften bör vara differentierad så att avgiften i det enskilda fallet motsvarar en rimlig kostnadsandel och betalas årligen.

En modell som kan tänkas är att resp koncessionsinnehavares balansomslutning för nätverksamheten (som ska särredovisas enligt lagstiftningen) ger grund för en procentuellt beräknad avgift. Motsvarande modell finns för finansiering av t.ex. Finansinspektionen. Enligt en sådan modell kommer avgiften att betalas av samtliga koncessionsinnehavare i förhållande till nätverksamhetens ekonomiska omslutning. Avgiften torde komma att vara ca 1,5 promille av den ekonomiska omslutningen. För ett hushåll motsvarar detta ca 1 - 4 kr. Förslag till den närmare utformningen av nätmyndighetsavgiften bör enligt vår uppfattning lämnas av genomförandegruppen (se avsnitt 8.4).

En alternativ modell är att ta ut kostnaden i förhållande till antalet anslutningar av olika slag eller kilometer ledning av olika typ. Detta ger viss obalans mellan tätort/glesbygd och mellan linjenät och områdesnät. Alternativet kräver också mer underlag för fakturering av avgifterna.

Vi förordar att avgiftens storlek grundas på den ekonomiska omslutningen. Ett problem kan vara att omedelbart efter det att ellagen trätt i kraft kunna debitera avgifterna eftersom detta förutsätter en särredovisning som då ännu inte finns. En konstruktion med preliminära avgifter torde kunna tillämpas övergångsvis.

7.4 Uppdragsinkomster

Frivilligt efterfrågade varor och tjänster kan också vara avgiftsbelagda. Detta kallas oftast uppdragsverksamhet och för detta får myndigheterna *uppdragsinkomster*. Det anges i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) vilka verksamheter som kan avgiftsbeläggas.

Det gäller emellertid bara verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning och det ska vara förenligt med myndighetens uppgift. För denna typ av uppdragsinkomster gäller inte krav på full kostnadstäckning och myndigheten får själv besluta om grunderna för prissättningen. Uppdragsinkomster får disponeras av myndigheten.

För nätmyndighetens verksamhet torde endast mindre uppdragsinkomster kunna förutses. Om det finns ett ramanslag för förvaltningskostnader brukar uppdragsinkomsterna hänföras dit och ger således ett visst bidrag till verksamheten i sin helhet.

7.5 Kapitalförsörjning

I kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) regleras frågor om finansiering av investeringar.

Principen är att en myndighet ska finansiera investeringar i anläggningstillgångar genom lån i Riksgäldskontoret. Regeringen beslutar om låneramar i varje särskilt fall.

De investeringar som nätmyndigheten gör i datasystem, möbler, m.m. bör därför finansieras via lån och det ankommer på regeringen att precisera en rimlig låneram.

Vi anser att en låneram om ca 4 miljoner kr torde vara rimlig. Myndigheten har - beroende på lokala förhållanden och val av system m.m. - möjlighet att nedbringa lånebehovet. Om nätmyndigheten köper administrativa tjänster m.m. från NUTEK torde lånebehovet också kunna begränsas något.

För lån betalar myndigheten en marknadsränta som kan variera från tid till annan. Olika modeller för avbetalningsvillkor och avbetalningstid finns.

En myndighet med ramanslag tillförs normalt anslagsmedlen med en tolftedel per månad. Medlen tillförs myndighetens räntekonto i Riksgäldskontoret. Regeringen preciserar tillgången till kredit på detta konto genom att ange ett belopp i regleringsbrevet. Om verksamheten - som vi ovan föreslagit - finansieras via ramanslag torde en anslagskredit om ca 10 % vara tillfyllest. Skulle myndigheten direktfinansieras via avgifter föreligger ett relativt stort kreditbehov.

7.6 Överväganden och förslag

Vi föreslår att verksamheten finansieras via ett särskilt ramanslag. Huvuddelen av ramanslaget (ca 22 miljoner kr) disponeras av myndigheten i en anslagspost. En mindre del (5 miljoner kr) ställs till regeringens disposition via en annan anslagspost för särskilda insatser under de första åren.

Regeringen bör i regleringsbrev precisera en låneram för den nya myndigheten som förslagsvis ligger i storleksordningen 4 miljoner kr. Regeringen bör även i regleringsbrev ange en kreditgräns för det räntekonto hos Riksgäldskontoret som är kopplat till anslaget.

Verksamheten bör i sin helhet kunna finansieras via en årlig nätmyndighetsavgift som tas ut av koncessionsinnehavarna. Vi föreslår en modell som innebär att resp koncessionsinnehavares balansomslutning för nätverksamheten ger grund för en procentuellt beräknad avgift. Avgiftsinkomsterna inlevereras till en särskild inkomsttitel.

Om nätmyndigheten bildas t.ex. den 1 juli 1994 men den nya lagstiftningen inte träder i kraft förrän 1 januari 1995 kan avgifter inte tas ut för verksamheten under denna tid.

Preliminära avgifter skulle då tidigast kunna krävas in (förskottsvis för 1995) fr.o.m. den 1 januari 1995. Avgifterna kan vid denna tidpunkt tas ut preliminärt med en slutlig avräkning när avgiftsunderlaget närmare kan preciseras. Staten föreslås stå för myndighetens kostnader under uppbyggnadsperioden - dvs. i detta fall andra halvåret 1994.

Den årliga tillsynsavgiften som ovan föreslagits är en s.k. offentligrättslig avgift eftersom den innebär att avgifterna tvångsmässigt uttas av koncessionsinnehavarna. Offentligrättsliga avgifter får enligt regeringsformen inte uttas utan riksdagens medgivande. Ett lagstöd för detta erfordras därför och vi anser att ellagen kompletteras med en bestämmelse om detta. Detta skulle kunna ske genom att 23 § ellagen erhåller ett andra stycke med förslagsvis följande lydelse.

> Koncessionshavarna skall med årliga avgifter bekosta nätmyndighetens verksamhet enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

De närmare föreskrifterna om avgifterna kan regeringen meddela i form av en särskild avgiftsförordning eller i elförordningen.

När det gäller att närmare utreda avgiftsprinciper, utöver vad som ovan gjorts, och de avgiftsnivåer som inledningsvis bör gälla, är det en uppgift som bör ankomma på det fortsatta genomförandearbetet.

8 Övriga frågor

8.1 Rörledningsärenden

NUTEK bereder koncessionsärenden enligt lagen om vissa rörledningar och meddelar även själv vissa tillstånd och beslut. NUTEK är också tillsynsmyndighet på området (se vidare avsnitt 2.4.1).

Antalet rörledningsärenden är försumbart. Under de senaste tre åren handlades totalt sex ärenden. Med hänsyn till det ringa antalet ärenden och då hanteringen av dessa inte direkt kan likställas med koncessionsgivning enligt ellagen anser vi att NUTEK även fortsättningsvis bör handlägga dessa ärenden. Om ett visst samråd mellan NUTEK och nätmyndigheten visar sig nödvändigt bör ett sådant naturligtvis äga rum.

8.2 Myndighetens ledning

8.2.1 Allmänt

Det finns i dag tre grundmodeller för ledningen av andra statliga myndigheter än affärsverk och nämnder. En form är att myndighetens chef är högsta beslutande instans inom myndigheten, s.k. *enrådighetsverk*. Vid vissa myndigheter finns det vid sidan om myndighetschefen ett *råd*, som endast har en rådgivande funktion. En tredje form är att det förutom myndighetschefen även finns en s.k. *lekmannastyrelse*.

De nuvarande principerna för ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen år 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). Beslutet innebar att det i myndigheterna normalt ska finnas en lekmannastyrelse vid sidan

av myndighetschefen. Verkschefen bör normalt vara ordförande i styrelsen. Funktionen för styrelsen är både beslutande och rådgivande. Den huvudsakliga uppgiften ska vara att öva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa fall anses en beslutande roll motiverad. Det gäller generellt i fråga om föreskrifter och beslut om anslagsframställning och avrapportering av genomförd verksamhet. Vissa myndigheter, främst regeringens s.k. stabsmyndigheter, ska dock vara enrådighetsverk med råd.

Riksdagen beslöt år 1992 att slopa intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser, främst inom arbetsmarknadsområdet (prop 1991/92:123. bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305). I stället ska för ledningen av dessa myndigheter gälla de allmänna riktlinjer för styrelsernas sammansättning som bestämts genom det ovan nämnda verksledningsbeslutet. Med intresserepresentation menades i detta sammanhang att representanter för arbetsmarknadens parter utses som ledamöter m.m. i styrelser efter att ha nominerats av resp. organisation. I den proposition som låg bakom beslutet anfördes att det var av avgörande betydelse för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organisationers eller andra intressegruppers särintressen. Intresserepresentation borde få komma till uttryck på något annat sätt, t.ex. genom att rådgivande organ knyts till myndigheterna i fråga. Det ansågs också när det gäller andra myndigheter vara ett värdefullt tillskott till ledningskompetensen om de gavs möjligheter att utnyttja rådgivande organ eller referensgrupper i sin verksamhetsledning. Vidare uttalades att det var naturligt att myndigheter med omfattande verksamhet eller medelsförvaltning hade en lekmannastyrelse.

Regeringen tillsatte våren 1992 en kommitté med uppdrag att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. Kommittén, som antog namnet Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer, överlämnade sommaren 1993 betänkandet (SOU 1993:58) Effektivare ledning i statliga myndigheter. Kommitténs slutsats är att enrådighetsverk bör vara huvudmodell för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna, men att det för vissa myndigheter kan finnas särskilda skäl att ha en styrelse. Kommittén pekar på några områden där styrelseformen kan övervägas. Det gäller bl.a. vissa myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt ansvar samt vissa myndigheter som är chefsmyndigheter för en regional organisation. Om en myndighet ska ha en styrelse, anser kommittén att styrelsen ska ha ett totalt ansvar för verksamheten. Kommittén föreslår

vidare att myndigheterna själva ska få besluta om inrättande och sammansättning av olika rådgivande organ. Det gäller både rådgivningsorgan som myndigheten vill inrätta för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan som myndigheten anser sig behöva för särskilda frågor. Kommitténs betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom regeringskansliet.

8.2.2 Styrelsemyndighet

I myndigheter med styrelse är i dag ansvaret delat mellan verkschefen och styrelsen. Verkschefen är normalt den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet. Verkschefen leder myndigheten och har beslutsbefogenheter som korresponderar mot detta ansvar. Styrelsens uppgift är att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Styrelsen ska besluta i vissa klart angivna och av regeringen bestämda ärenden. Den delar därvid verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt. Dessa principer för ledningen av styrelsemyndigheterna har preciserats i verksförordningen (1987:1100).

Enligt verksförordningen hänför sig styrelsens beslutsbefogenheter till tre huvudfrågor. Den första är beslut om myndighetens anslagsframställning och årsredovisning. Den andra frågan gäller åtgärder efter genomförd revision av årsredovisningen. När myndigheten har fått en revisionsrapport från Riksrevisionsverket ska styrelsen ta ställning till denna. Om en revisionsberättelse, som Riksrevisionsverket lämnar till regeringen över myndighetens redovisning, innehåller någon invändning mot redovisningen, är det styrelsen som ska besluta vilka åtgärder myndigheten ska vidta. Den tredje frågan som styrelsen ska besluta om gäller föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. I myndigheternas instruktioner kan finnas bestämmelser om att styrelsen ska besluta också i vissa andra ärenden, t.ex. att fastställa verksamhetsplaner, investeringsplaner och riktlinjer för olika delar av verksamheten samt besluta i viktigare författningsfrågor. Att lämna tillstånd eller meddela förbud är i vissa fall styrelsefrågor.

Den dominerande ledningsformen vid medelstora och större myndigheter är att det finns en styrelse. För närvarande finns omkring 100 centrala förvaltningsmyndigheter med styrelse. Dessa myndigheter har verksamheter som sträcker sig från rena förvaltningsuppgifter med starkt inslag av myndighetsutövning mot enskilda till uppgifter som närmast är av affärsmässig karaktär. Det gäller också en spännvidd från myndigheter som

är helt anslagsfinansierade till myndigheter som helt finansieras av uppdragsinkomster.

Bland myndigheter som inrättats under senare år och som försetts med styrelse kan nämnas Finansinspektionen (se avsnitt 4.4.2), NUTEK (se avsnitt 2.4.1), Statens bostadskreditnämnd, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk samt Telestyrelsen (se avsnitt 4.4.1).

8.2.3 Enrådighetsverk

I ett enrådighetsverk ligger beslutanderätten hos myndighetens chef. Denne avgör ensam ärendena. Om ett ärende inte behöver prövas av chefen får det avgöras av annan tjänsteman. Hur detta ska ske anges i myndighetens arbetsordning eller i särskilda beslut.

I enlighet med verksledningsbeslutet är vissa stabsmyndigheter, t.ex. Riksrevisionsverket och Statskontoret, enrådighetsverk. Myndigheter inom försvarets område som är enrådighetsverk är bl.a. Försvarets radioanstalt, Krigsarkivet och Värnpliktsverket.

Under senare år har tillkommit vissa andra myndigheter som inrättats som enrådighetsverk. Det gäller Statens skolverk, Elsäkerhetsverket (se avsnitt 2.4.2) och Konkurrensverket (se avsnitt 2.4.4). I sistnämnda fall har motivet varit att verkets uppgift att tillämpa konkurrenslagstiftningen kräver stor integritet och att myndigheten därför måste stå fri från styrning utifrån (se prop 1991/92:100 Bil. 13 s 140).

8.2.4 Rådgivande organ

Många myndigheter har rådgivande organ som stöd för myndighetens beslutsfattande. Dessa kan antingen vara inrättade av regeringen genom föreskrift i myndighetens instruktion eller inrättade av myndigheten själv.

Ledamöterna i de regeringsinrättade rådgivningsorganen kan antingen vara utsedda av regeringen eller av myndigheten. I vissa fall utses ordföranden av regeringen och övriga ledamöter av myndigheten. Dessa organ har ofta karaktären av expertråd, utvecklingsråd, forskningsråd, rättsligt råd eller motsvarande. Sammansättningen av råden är gjord för att tillföra myndigheten professionell kompetens för vissa frågor. Regeringsinrättade rådgivningsorgan förekommer ofta inom myndigheter med normerings- eller tillsynsuppgifter och myndigheter med näringsfrämjande verksamhet.

Vid Riksrevisionsverket och Statskontoret finns det ett råd med av regeringen utsedda ledamöter. Rådet i Riksrevisionsverket ska enligt verkets instruktion (SFS 1986:877) ge myndighetschefen de råd som han behöver för att kunna bedriva verksamheten effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Myndighetschefen ska å sin sida informera rådet om verksamheten. För Statskontorets råd anges i instruktionen (SFS 1992:877) att det ska ge vägledning om verksamhetens inriktning. Till Konkurrensverket finns knutet ett råd för konkurrensfrågor. Regionalpolitiska nämnden och Energianvändningsrådet vid NUTEK, Konsumenttekniska nämnden vid Konsumentverket och Toxikologiska rådet vid Kemikalieinspektionen är andra exempel. I de nya myndigheterna Elsäkerhetsverket, Statens lokalförsörjningsverk och Verket för högskoleservice finns också råd.

Det förekommer också i stor utsträckning rådgivande organ som inrättats på initiativ av myndigheterna själva. Även de organen består av särskild kompetens för specifika frågor inom respektive myndighets verksamhetsområde. Som exempel på denna form av rådgivande organ kan nämnas att Vägverket i samband med planering av nya vägar ibland tillsätter särskilda "miljöråd" som kan ge sina synpunkter på miljöfrågor.

8.2.5 Bedömning

Ett grundläggande krav på den nya myndigheten är att den vid sin myndighetsutövning agerar synnerligen självständigt. Detta gäller naturligtvis myndighetens prövningsverksamhet och då särskilt vid avgörande av klagomål. Denna omständighet måste vara den främsta utgångspunkten för utformningen av myndighetens ledningsformer. Vi anser att den lösning av ledningsfrågan som ligger närmast till hands för myndigheten är modellen med en myndighetschef som bär hela ansvaret för verksamheten. Även om en styrelses beslutsfunktioner skulle komma att inskränkas till de i verksförordningen angivna, kan det innebära, eller i vart fall för omvärlden framstå som, en risk för inskränkning av myndighetens självständighet. Att organisera myndigheten som ett s.k. enrådighetsverk framstår också som den mest effektiva ledningsformen.

Enligt vår uppfattning bör alltså myndigheten ledas av en enrådig chef. Denna person ska vara ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet. Chefen ska givetvis delegera sin beslutsrätt i betydande omfattning till underlydande tjänstemän.

Det externa inflytande som kan krävas för att förbättra myndighetens verksamhet och ge myndigheten erforderliga fack-

kunskaper bör kanaliseras via ett formellt rådgivande organ istället för genom en ansvarig styrelse. Till stöd för myndighetschefen bör därför finnas ett rådgivande organ, som utses av regeringen.

Rådet ska vara ett allmänt informationsorgan för myndighetschefen, men ska också kunna höras om enskilda ärenden. Det bör i första hand var frågor av övergripande karaktär, men även andra slags ärenden torde komma i fråga. Det får preciseras i instruktionen för myndigheten i vilka frågor rådet ska höras. I övrigt får det lämnas till myndigheten att avgöra huruvida det i det särskilda fallet föreligger skäl för ett hörande.

8.3 Myndighetssamordning

Förutom den nya elmyndigheten kommer det i framtiden att finnas ett antal myndigheter med uppgifter på elområdet. Det gäller främst NUTEK, Elsäkerhetsverket, Konkurrensverket och Svenska kraftnät.

Det kommer onekligen att finnas ett behov av viss samordning mellan dessa och andra myndigheter. Ett informations- och erfarenhetsutbyte mellan dem är också nödvändigt.

Vi anser inte att ett formellt förfarande behövs för samråd mellan myndigheterna.

Vad angår samverkan med Elsäkerhetsverket finnas det en del fördelar med att i vissa fall utnyttja dess regionala organisation vid informationsinhämtande vid främst tillstånds- och tillsynsverksamhet. Det får dock ankomma på nätmyndigheten och Elsäkerhetsverket att närmare avgöra frågor om en sådan samverkan.

8.4 Genomförande

För att den nya myndigheten ska kunna påbörja sin verksamhet den 1 juli 1994 bör förberedelser snarast sättas i gång. För att detta ska kunna genomföras på ett smidigt sätt förordar vi att regeringen snarast tillsätter en särskild arbetsgrupp med uppgift att förbereda bildandet av den nya myndigheten. Detta kan göras genom att vi får tilläggsdirektiv eller genom att en

särskild organisationskommitté tillkallas. Förutom tjänstebeskrivningar, förberedande av tillsättning av tjänster m.m. bör arbetet med att ta fram föreskrifter, informationsmaterial m.m. inledas med minsta möjliga fördröjning.

SÄRSKILT YTTRANDE
av experten Ingela Blixt

Utredningen har i sitt förslag till organisation av regleringsverksamheten på en fri elmarknad förordat en egen myndighet som administrativt och lokalmässigt knyts till NUTEK. P.g.a. följande skäl vill jag dock anmäla avvikande mening vad gäller organisationslösning. I övrigt ansluter jag mig till utredningens förslag kring uppgifter och finansiering,

Omställningen av elmarknaden blir en stor systemförändring inom svensk energipolitik där nätmyndighetens uppgifter är en del i denna energipolitiska förändring. NUTEK är energiansvarig myndighet och har i denna roll bl.a. ansvaret för att energipolitiska beslut omsätts. Exempel på detta är att utveckla ny teknik, stimulera och analysera marknader, verkställa de regelverk riksdagen fastställt (exempelvis tillsyn av nätverksamhet) m.m.

Som energiansvarig myndighet ska NUTEK också företräda energiintresset. Detta har, som utredningen mycket riktigt påpekar, gynnats av att samordna energifrågorna med näringslivsfrågorna. Genom sin breda verksamhet har NUTEK i dag en helhetsbild över näringslivsfrågorna, där energifrågorna är en viktig del. NUTEKs roll är att främja näringslivets utveckling och i detta ingår att verka för en säker och billig energiförsörjning, vilket även är nätmyndighetens roll.

Kopplingen till NUTEK är således mycket tydlig och svårigheter kommer att uppstå att företräda energiintresset om verksamhet inom ett så betydelsefullt område som elmarknaden försvinner. Energifrågorna splittras onödigtvis. Jag anser därför att nätmyndighetens verksamhet organisatoriskt ska läggas inom NUTEK.

Det vore även olyckligt om det samarbete som i dag sker mellan flera områden inom NUTEK t.ex. koncessionshantering, analys och energiberedskap splittras på två myndigheter. I synnerhet som detta samarbete snarare behöver öka än minska vid en omställning av energisystemet.

Utredningen föreslår även att ärenden enligt rörledningslagen fortsättningsvis bör handläggas av NUTEK. I dag hanteras dessa frågor av Elmarknadsenheten. Även om ärendena i dag är få, är NUTEKs tillsynsfunktion vad avser naturgas en central uppgift. Utredningens förslag innebär en olycklig splittring av den kompetens som finns i dag. Detta talar ytterligare för att den nya myndigheten läggs på NUTEK.

Som utredningen påpekar är det viktigt att nätmyndighetens verksamhet präglas av självständighet och integritet. Detta kan bättre ske i en större organisation som NUTEK med olika verksamheter, vilken är mindre sårbar än en liten i förhållande till de starka aktörer som finns i branschen. För att undanröja misstanke om verksamhetens självständighet i NUTEK kan verksamheten organiseras i en egen avdelning där generaldirektören delegerar besluten till chefen för denna avdelning. Profileringen av verksamheten är naturligtvis i detta sammanhang mycket viktig. Här finns kvalificerade informationsresurser att utnyttja inom NUTEK. Dessutom är NUTEK idag en välkänd och inarbetad aktör inom närings- och energifrågor.

Praktiska skäl talar också för att NUTEK-alternativet skulle göra det lättare att snabbare etablera verksamheten. Detta har också påpekats i Ellagsutredningen.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1993:94

Myndighetsuppgifter för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden

Dir. 1993:94

Beslut vid regeringssammanträde 1993-07-01

Chefen för Näringsdepartementet, statsrådet P. Westerberg, anför

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda organisation och finansiering av myndighetsuppgifterna för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden.

Bakgrund

En reformering av den svenska elmarknaden inleddes den 1 januari 1992 genom att huvuddelen av verksamheten i dåvarande Statens vattenfallsverk ombildades till ett aktiebolag, Vattenfall AB. Samtidigt överfördes storkraftnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna till Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Riksdagen beslutade i juni 1992 (prop. 1991/92:133, bet. 1991/92:NU30, rskr. 1991/92:322) om mål och strategi samt en handlingsplan för den fortsatta reformeringen av elmarknaden.

Den 26 mars 1992 bemyndigades chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning på elområdet (dir. 1992:39). Av direktiven framgår att arbetet med den nya lagstiftningen bör genomföras i etapper. Enligt direktiven skall den andra

2

etappen bl.a. syfta till att få lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, den s.k. ellagen, i sin helhet ersatt med modern lagstiftning. Inriktningen skall vara att bestämmelserna i den nuvarande lagen delas upp i en eldistributions- och en elsäkerhetslag. Utredaren (N 1992:04), som har antagit namnet Ellagstiftningsutredningen, har i dag till regeringen överlämnat betänkandet Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68). Vidare har Svenska kraftnät överlämnat rapporten Handelsplats för el i vilken förutsättningarna för en svensk elbörs redovisas.

I nyssnämnda betänkande från Ellagstifningsutredningen föreslås nya bestämmelser för bl.a. nättjänster på elmarknaden. Enligt utredaren är nätverksamhet att anse som en monopolverksamhet. Som en följd härav bör statsmakterna slå fast vissa normer m.m. för att hindra att den som bedriver nätverksamhet missbrukar sin monopolställning. Vidare framhålls behovet av en myndighetsfunktion som utövar tillsyn av pris och andra villkor för nättjänsterna. Enligt utredaren bör en sådan myndighetsfunktion innefatta i huvudsak följande tillsynsuppgifter:

- kontroll, övervakning och uppföljning av nätverksamhet,
- rådgivning och information,
- ingripande mot innehavare av nätkoncession,
- prövning av klagomål.

I fråga om vilken myndighet som bör ha hand om dessa tillsynsuppgifter är enligt utredaren flera alternativ möjliga. Bland befintliga myndigheter skulle Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) eller Elsäkerhetsverket kunna ha hand om uppgifterna. NUTEK har hand om bl.a. koncessioner enligt ellagen. Elsäkerhetsverket har ansvaret för näten från säkerhetssynpunkt. Ett annat alternativ är enligt utredaren att inrätta en ny myndighet för hanteringen av bl.a. tillsynen av nätverksamheten.

I betänkandet konstateras vidare att de uppgifter som innefattas i den blivande tillsynsfunktionen har nära beröring med de koncessionsuppgifter som i dag ombesörjs av NUTEK och att dessa båda verksamheter bör handhas av en och samma myndighet. Enligt utredaren kan skäl anföras för att ansvaret för tillsynen över nätverksamheten inledningsvis knyts till NUTEK, bl.a. kan den administrativa förberedelsetiden minimeras. Utredningen betonar emellertid att någon närmare analys av organisationsfrågorna inte har genomförts och förutsätter därför att dessa frågor skyndsamt övervägs i lämplig form.

NUTEK är enligt sin instruktion (1991:960) central förvaltningsmyndighet för bl.a. energifrågor. Förutom koncessioner enligt ellagen har NUTEK även hand om bl.a. koncessioner enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar

3

(rörledningslagen). Konkurrensverket är enligt sin instruktion (1992:819) central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor.

Regeringen har tidigare denna dag beslutat om tilläggsdirektiv för Ellagstiftningsutredningen (dir. 1993:93).

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att lämna förslag till organisation och finansiering av myndighetsuppgifter för tillsyn av nätverksamheten på elmarknaden. Utgångspunkter för arbetet skall vara riksdagens beslut om riktlinjer för den fortsatta reformeringen av elmarknaden och Ellagstiftningsutredningens betänkande. Vidare skall Svenska kraftnäts utredning om en elbörs beaktas.

En viktig uppgift blir att analysera hur tillsynen bör organiseras. Utredaren bör i detta sammanhang pröva om denna myndighetsfunktion bör knytas till någon av de befintliga myndigheterna eller om en ny myndighet med ansvar för bl.a. dessa uppgifter bör inrättas. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan den myndighet som får ansvar för tillsynen och övriga myndigheter inom området skall analyseras och förslagen skall utformas så att behovet av samverkan tillgodoses.

I uppdraget ingår att pröva om hanteringen av koncessionssystemet och tillsynen av nätverksamheten skall handhas av en och samma myndighet. Om utredaren finner att verksamheten med elkoncessioner bör läggas på annan myndighet än NUTEK bör konsekvenserna belysas när det gäller NUTEK:s roll som energiansvarig myndighet. Utredaren bör även pröva om det finns skäl att hålla samman ansvaret för el- och rörledningskoncessioner till en myndighet.

Vid utformningen av förslagen bör hänsyn tas till behovet av flexibilitet i den nya organisationen så att en snabb anpassning kan ske till ändrade förhållanden på de svenska och nordiska elmarknaderna. Utredaren skall vidare bedöma behovet av kompetens, bl.a. ekonomisk, juridisk och teknisk, inom den blivande myndighetsfunktionen och överväga hur detta behov skall kunna tillgodoses.

Utredarens förslag bör innefatta förslag till de författningsändringar som föranleds av utredarens överväganden. Om utredaren finner att en ny myndighet bör inrättas bör ett förslag till instruktion för den nya myndigheten redovisas.

Utredaren bör ha frihet att i övrigt analysera frågeställningar och lägga fram förslag som befinns lämpliga.

Utredaren bör analysera resursbehovet för de förslag som läggs fram. Utredaren bör vid utformningen av sina förslag pröva om verksamheten helt eller delvis kan finansieras med avgifter.

4

Utredaren bör beakta regeringens direktiv (dir. 1993:93) till Ellagstiftningsutredningen. Utredaren bör ha löpande kontakter med Ellagstiftningsutredningen och berörda myndigheter.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:59), EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och regionalpolitiska konsekvenser i utredningsverksamheten (dir. 1992:50).

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och med utgångspunkten att den nya myndighetsfunktionen skall kunna börja sin verksamhet den 1 juli 1994. Utredaren bör redovisa sina förslag om myndighetsorganisation, resurser och finansiering senast den 30 november 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag om att regeringen bemyndigar chefen för Näringsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att lämna förslag till organisation och finansiering av myndighetsuppgifter för tillsyn av nätverksamhet på elmarknaden.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Näringsdepartementet)

REGERINGSKANSLIETS OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

Bilaga 2

Reglering på brittiskt vis

av European Energy Economics, London (förkortad version)
Översättning: Bo Diczfalusy

1. Den brittiska regleringsmodellen

Inför 1984 års förslag till ny telekommunikationslag hade den brittiska regeringen studerat regleringen i USA och kommit till slutsatsen att den amerikanska regleringen var kostsam, omständlig och kunde medföra ineffektiva beslut. Man var fast beslutna att undvika att skapa ett legalistiskt system[1].

Den ram som skapades kring telebolaget British Telecom har tjänat som modell för marknaderna för naturgas, vatten och el. Det formella regelverk som har etablerats genom de olika privatiseringslagarna innebär bl.a. följande.

- Det skapas en "leverantör" av teletjänster, vatten, gas eller elektricitet. Denne erhåller vissa monopolrättigheter och - skyldigheter. Leverantören måste ha tillstånd för att få driva verksamheten och tillståndet kan innehålla villkor som på olika sätt reglerar hur han skall bedriva verksamheten.
- Tjänster som "generaldirektör" (Director General) inrättas för telekommunikation, vatten, gas och el. Lagar definierar generaldirektörernas omfattande befogenheter och förpliktelser. Generaldirektörerna förordnas för femårsperioder och kan bara avsättas "till följd av inkompetens eller olämpligt uppträdande".

Inom sina ansvarsområden har generaldirektörerna (regleringsmyndigheterna) stor handlingsfrihet. Regleringsmyndigheternas befogenheter är dock inte obegränsade. Vissa av deras befogenheter kan överklagas i domstol. Myndigheten kan inte heller ensidigt ändra tillståndsvillkoren. Tillståndshavaren kan vägra att acceptera en föreslagen ändring och vända sig till MMC (se nedan). Det finns även en möjlighet att klaga hos Parlamentets Ombudsman (närmast motsvarande JO i Sverige) om regleringsmyndigheten inte har handlagt ett ärende på ett korrekt sätt.

Vissa (speciellt regleringsmyndigheterna) har anfört att möjligheterna till juridiska ingripanden utgör en viktig kontrollmekanism. De engelska domstolarna ger dock ett beslutsfattande offentligt organ vida ramar och ändrar bara ett beslut om:

- det innebär en felaktig lagtolkning,

[1]Ett liknande synsätt förefaller vinna stöd i USA. Ledningen för regleringsorganet California Public Utilities Commission har nyligen uttalat att " Den nuvarande metoden för reglering innefattar måmga komplicerade processer, vilka medför ökade administrationskostnader och hotar kvalitén av de offentliga organens arbete och kommissionens beslut".

- det inte överensstämmer med naturrätten ("natural justice")
- ingen "förnuftig person" skulle ha fattat det.

Även om regleringsmyndigheten skulle göra en felaktig lagtolkning eller fatta beslut som inte står i överensstämmelse med naturrätten, måste myndigheten agera på ett mycket anmärkningsvärt sätt innan en domstol skulle ändra dess beslut. Orsaken till denna inställning är att man vill garantera att en av parlamentet utsedd myndighet eller person som har att fullgöra vissa uppgifter skall kunna göra det utan att riskera att ständigt ifrågasättas.

2 Regleringen enligt 1989 års ellag

Lagen anger vilka formella uppgifter den ansvarige ministern ("Secretary of State") har. Den viktigaste är att utfärda sådana föreskrifter som denne anser lämpliga för att säkerställa att leveranserna av el är säkra och effektiva.

I ellagen anges att ministern skall utse en person med titeln generaldirektören för eltillförsel (the Director General of Electricity Supply) och ge honom befogenhet att skapa ett kansli. Generaldirektören förordnas för en femårsperiod och kan endast avsättas i fall av "inkompetens eller olämpligt uppträdande". I lagens tredje paragraf ges en allmän beskrivning av de samlade uppgifter som ministern och generaldirektören har. Dessa är:

- att garantera att elförbrukningen för "normala ändamål" tillgodoses,
- att se till att tillståndshavarna har möjlighet att finansiera de uppgifter som de har tillstånd att fullgöra,
- att främja konkurrensen i fråga om produktion och leveranser av elektricitet,
- att tillvarata konsumenternas intresse i fråga om elektricitet som tillhandahålls av personer med tillstånd att leverera elektricitet, med avseende på
  * uttaget pris och andra leveransvillkor
  * leveranssäkerhet
  * kvalitén på den levererade elektriciteten,
- att stimulera till hushållning och ekonomisk effektivitet hos tillståndshavarna för produktion och leveranser och till effektiv energianvändning hos användarna,
- att stimulera såväl forskning kring som utveckling och användning av ny teknik hos tillståndshavare som producerar, överför eller levererar elektricitet,
- att skydda allmänheten från de risker som är förenade med produktion, överföring och leverans av elektricitet och

- att säkra tillgång på och underhåll av utrustning för att tillgodose hälso- och säkerhetskrav hos de personer som arbetar med produktion, överföring och leverans av elektricitet.

Ministern och generaldirektören har dessutom en "skyldighet att i sin utövning ta hänsyn till effekterna på den fysiska miljön av verksamheter som är förenade med produktion, överföring och leveranser av elektricitet".

Lagen ger även ministern och generaldirektören befogenheter i fråga om
- beviljande av och ändringar i tillstånd,
- konsumentskydd,
- konkurrensbegränsningar och
- vissa övriga frågor.

Beviljande av och ändringar i tillstånd

Generaldirektören och ministern svarar gemensamt för tillståndsfunktionen och med stöd av lagen kan de "ange sådana villkor som enligt deras uppfattning är nödvändiga med hänsyn till deras uppgifter". De grundläggande tillstånden är tillstånd för:
- stamnätsbolaget (National Grid Company, NGC),
- de regionala elektricitetsbolagen ("REC's"),
- de större producenterna samt
- för andra som vill sälja el.

Ett tillstånd ger tillståndshavaren rätt att bedriva viss verksamhet under en viss tidsperiod (när det t.ex. gäller överförings- och distributionstillstånd (public supply licences) måste ministern ge underrättelse om ett återkallande av tillståndet minst 25 år i förväg. Ett tillstånd kan inte återkallas förrän tidigast tio år efter att det har givits, dvs. minimitiden för det ursprungliga tillståndet är 35 år. Genom villkoren i tillstånden sker en reglering av priset och en kontroll av att inget (monopol)-missbruk sker gentemot kunderna samt skapas förutsättningar som syftar till att möjliggöra konkurrens.

Generaldirektören har också rätt att med tillståndshavarens medgivande ändra tillståndsvillkoren. Om parterna inte kan enas kan generaldirektören göra en "tillståndsanmälan" till monopolmyndigheten, Monopolies and Mergers Commission (MMC) för att där få bedömt om det finns villkor i det aktuella tillståndet som medger verksamhet som inte kan godtas från allmän synpunkt och om detta i så fall kan åtgärdas genom förändringar av tillståndsvillkoren.

Generaldirektören kan utfärda "åläggande" för att få tillståndshavaren att efterleva villkoren, men en tillståndshavare har rätt att i domstol överklaga villkor som är orimliga. Utöver de olika rättigheter som regleringsmyndigheten har när det gäller att inhämta information, har den också rätt att ta del av alla upplysningar den behöver för att kontrollera att tillståndshavaren uppfyller sina åligganden.

Proceduren kan sammanfattas enligt följande.

- Ministern beviljar det ursprungliga tillståndet.
- Generaldirektören avgör om någon har brutit mot bestämmelserna i tillståndet.
- MMC beslutar om förändringar i tillståndsvillkoren.

Konsumentskydd

Generaldirektören har ett antal uppgifter och befogenheter som särskilt tar sikte på konsumentskyddet. Han skall upprätta konsumentråd ("Consumer Committees") för varje REC som kan behandla klagomål, inrätta ett nationellt konsumentråd (National Consumers' Consultative Committee) och har rätt att avgöra vissa tvister mellan konsumenter och REC's. Generaldirektören har också rätt att föreskriva kvalitetskrav för leveranser till individuella tariffkunder (bl.a. regler om ersättning då kraven inte uppfylls), att föreskriva nyckeltal och att offentliggöra sådana resultatmått. Dessutom har han rätt att "offentliggöra sådana råd och upplysningar som han anser är till nytta för konsumenterna".

Konkurrensvård

Generaldirektören har rätt att - efter medgivande av konkurrensmyndigheten Office of Fair Trading - tillämpa delar av 1973 och 1980 års konkurrenslagar. Generaldirektören och chefen för Office of Fair Trading har enats om en ordning som innebär att regleringsmyndigheten har huvudansvaret för den reglerade delen av marknaden medan konkurrensmyndigheten svarar för övervakningen av den del av marknaden som inte är föremål för tillståndsgivning. Reglerna ger generaldirektören för regleringsmyndigheten rätt att bl.a:

- kräva att personer, som han misstänker bedriver ett monopol när de tillhandahåller varor eller tjänster, lämnar ut upplysningar om sin verksamhet,
- försöka förmå en person, som han anser förfar på ett sätt som är "skadligt från allmän synpunkt", att upphöra med förfarandet. Om generaldirektören misslyckas med detta får han göra

en "monopolanmälan" (monopoly reference). Därmed får MMC avgöra om en monopolsituation föreligger och om den i så fall i något avseende strider mot det allmännas intresse.

Sammantaget består generaldirektörens huvudsakliga makt att reglera marknaden i befogenheterna att utfärda, övervaka och ändra tillstånd och i hans roll på konkurrensområdet. Hans befogenheter är omfattande och återspeglar de komplicerade särdrag som kännetecknar elmarknaden. De utgör också en utveckling av den brittiska regleringsmodellen, som alltmer avlägsnar sig från den ursprungliga, naiva förhoppningen i början och mitten av 1980-talet som byggde på "lätt reglering", mot en mer utvecklad modell för regleringens roll när det gäller att främja konkurrens och att skydda konsumenternas och samhällets intressen.

3 The Monopolies and Mergers Commission (MMC)

Fastän generaldirektören har betydande befogenheter så är de likväl mindre än de som MMC har. MMC avgör anmälningar som rör såväl tillstånd som monopolmissbruk och konkurrensbegränsningar. En anmälan till MMC bör inte nödvändigtvis ses som ett brott i relationerna mellan generaldirektören och en tillståndshavare, utan mer som ett sätt att jämka samman åsiktsskillnader och för att belysa viktiga frågor i en större krets. MMC utgör också en del av det system som syftar till att säkerställa tillräcklig kontroll av att generaldirektören inte överskrider sina befogenheter.

MMC:s förre ordförande gav sin syn på MMC:s roll och anförde bl.a. följande.

> "De tänkbara konsekvenserna av att MMC bedömer att något är skadligt från allmän synpunkt enligt konkurrenslagen kan vara kännbara; de kan t.ex. innebära priskontroll, upplösning eller nedläggning av företag, regler för aktieinnehav, omorganisation av marknaden, publicering av priser och annan information, förklaringar att ingångna eller planerade avtal är olagliga och förbud mot kombinationsvillkor som tvingar konsumenterna till vissa handlingar samt förbud mot vissa förfaranden".

Han underströk betydelsen av att MMC är självständigt och att det, när det fattar ett beslut och säkerställer att det genomförs, står fritt från de aktörer som gör anmälningar.

> "Den enda fasta punkten är således MMC, med de mycket betydelsefulla egenskaperna att vara helt neutralt och opartiskt, helt oberoende av regeringen och av såväl dem som regleras som av regleringsmyndigheten, samt det

faktum att varje undersökning genomförs på basis av befintliga fakta och omständigheter utan förutfattade meningar eller antaganden...

En viktig egenskap hos MMC är dess självständighet i förhållande till de organ som beslutar att göra en anmälan och till vilka en rapport skall lämnas. MMC tillkännager ingen åsikt om huruvida en viss undersökning skall genomföras eller inte. När man genomför en undersökning görs det emellertid ingående och sakligt, och oberoende av interna intressemotsättningar eller påtryckningar utifrån. Oberoendt såväl som publiceringen av den fullständiga utredningsrapporten är viktiga för att MMC skall kunna och anses kunna utföra sina uppgifter sakligt och opartiskt."

4 Regleringen av NGC, REC:s och producenterna

För att tillåta konkurrens i fråga om produktion och försäljning av el, är det viktigt att åstadkomma "öppenhet" (transparency). Därigenom är det enklare att förhindra korssubventionering och att garantera samma servicenivå för alla användare. En huvudfråga vid beviljandet av tillstånd är frågan om att separera olika rörelsegrenar. Verksamheter som bedrivs av tillståndshavaren

- måste redovisas och revideras separat enligt reglerna i 1985 års bolagslag (räkenskaperna måste hållas tillgängliga för generaldirektören och måste i allmänhet offentliggöras),
- skall kontrolleras med avseende på hur kostnaderna fördelas, och kostnadsfördelningen får inte ändras utan generaldirektörens samtycke och
- får inte subventioneras, eller utnyttjas för att korssubventionera, annan affärsverksamhet som täcks av tillståndet.

I detta avsnitt beskrivs

- Verksamheten vid stamnätsnätbolaget (NGC) och dess tillstånd
- De regionala distributionsbolagen (RECs)
- Producenterna
- "Tredjepartstillstånden"

Stamnätsbolagets (NGC) verksamhet

I ellagens nionde paragraf anges NGCs skyldighet att "utveckla och bibehålla ett effektivt, samordnat och ekonomiskt system för överföring av elektricitet, och att främja konkurrens vid produktion och försäljning".

En viktig egenskap i de regler som gäller för NGC:s verksamhet är dess självständiga ställning i fråga om driften i förhållande till dess ägare (RECs) vilket uppnås på följande sätt. Det

finns ett holdingbolag (National Grid Holding plc) vars enda uppgift är att äga stamnätsbolaget, och vars ledning består av representanter för REC:s. Ledningen och övriga anställda hos RECs får inte ingå i ledningen för NGC. Förhållandet mellan NGC och holdingbolaget anges i deras respektive bolagsordningar på ett sådant sätt att holdingbolaget i huvudsak har en passiv roll, och inte har rätt att ingripa i NGC:s löpande verksamhet.

NGC skall varje år till NGC Holding avge en femårsplan vari beskrivs dess investeringsbehov, finansieringsbehov, uppskattad vinst eller förlust, kassaflöde och utdelningsfilosofi. NGC Holding kan visserligen vägra att godta förslag till verksamheter som ligger utanför kärnverksamheten, men kan enbart vägra att godta femårsplanen för kärnverksamheten om NGCs ekonomiska ställning står på spel. I praktiken regleras stamnätsbolagets driftsresultat genom överföringstillståndet. Staten äger en speciell aktie i varje bolag, en s.k. gyllene aktie, vilket ger den möjlighet att kontrollera ändringar i bolagsordningen, avveckling, diversifiering, aktieemissioner, förfogandet över tillgångar som krävs för att bedriva verksamheten och andra beslut.

NGC:s överföringstillstånd

NGCs tillstånd är avsett att återspegla och utveckla NGC:s lagenliga skyldigheter att "säkerställa det totala elsystemets säkerhet och effektivitet" och att främja konkurrens. Inledningsvis fastslås att NGC skall dela upp sin verksamhet i följande fem skilda rörelsegrenar.

- Drift av överföringssystemet ("Överföringsverksamhet").
- Drift av pumpkraftverken ("Produktionsverksamhet").
- Handhavande av avräkningssystemet ("Avräkningsverksamhet").
- Ansvaret för de internationella överföringsledningarna ("Internationell överföring").
- Ansvaret för att upphandla "anknutna tjänster"[2] ("Anknuten tjänsteverksamhet").

Huvudparten av NGCs tillstånd rör överföringsverksamheten, vilket är dess kärnverksamhet och ett hårt reglerat monopol. Basen för överföringsverksamheten är de regler för överföring (the Grid Code) som NGC är skyldigt att upprätta. Dessa regler

[2] Dessa utgörs av frekvenskontroll, tillhandahållande av reaktiv effekt, system för snabbstart och automatisk start av gasturbiner, momentanreserv, snabbstart och lastreducering vid pumpkraftverken, synkronkompensering, kallstart och underlåten start.

måste innefatta "alla väsentliga tekniska förhållanden som rör anslutning till och drift och utnyttjande av tillståndshavarens överföringssystem". Reglerna måste utformas så att de medverkar till att uppnå målen om att främja konkurrens och att stimulera till ökad säkerhet och effektivitet i systemet. De måste innehålla

- anslutningsvillkor som anger de tekniska, utseendemässiga och driftsmässiga villkor som måste efterlevas av NGC och var och en som är ansluten till överföringssystemet,
- regler för drift vari anges de villkor på vilka NGC driver överföringssystemet och hur andra parter skall driva sina produktions- eller överföringsanläggningar för att säkerställa el- och driftssäkerhet,
- regler för planering vari anges de tekniska och utseendemässiga villkor och procedurer som NGC och andra användare måste följa samt
- regler för körordningen där principerna för denna anges.

Utformningen och tillämpningen av reglerna "får inte onödigtvis diskriminera eller otillbörligt gynna någon enskild eller någon grupp av personer, eller tillståndshavaren i annan kapacitet än som ansvarig för överföringsverksamheten". Reglerna godkänns av generaldirektören och måste offentliggöras.

NGC är skyldighet att ange vilka villkor som gäller för varje producent eller säljare som önskar ansluta sig till och utnyttja systemet. Ett erbjudande måste tillhandahållas inom 28 dagar om den begärda verksamheten kan ske utan ändringar i överföringssystemet, och inom tre månader om systemet måste ändras. Vid fastställandet av villkoren får NGC inte "begränsa, snedvrida eller hindra konkurrens i fråga om överföring, distribution eller produktion av elektricitet", och villkoren måste vara icke-diskriminerande. För detta ändamål måste NGC "ge ut publikationer, i en form som har godkänts av generaldirektören, där grunderna anges för hur anslutnings- och överföringsavgifterna bestäms i varje enskilt fall för att ge rätt att utnyttja systemet. Grunderna skall anges på ett sådant sätt och så detaljerat som krävs för att var och en skall kunna bilda sig en uppfattning om vilka avgifter han måste betala för att få utnyttja systemet".

Generaldirektören har rätt att avgöra tvister mellan NGC och användare av nätet i fråga om anslutnings- och överföringsvillkor.

De publicerade överföringsvillkoren måste innehålla överföringstariffer inklusive kostnaderna för störningsreserv, avgifter för att tillhandahålla och installera mätare och principer

för hur anslutnings- och bortkopplingsavgifter beräknas. Under den första femårsperioden efter privatiseringen var regleringen sådan att NGCs avgifter hölls realt oförändrade. Från mars 1993 ska NGC:s avgifterna minska med ca 1,9 % per år i reala termer i fyra år framåt.

NGC ska också publicerar det som har blivit känt som "sjuårsplanen". I denna skall, för de kommande sju åren, anges överföringskapacitet, beräknat kraftutbyte och effektbehov i varje del av tillståndshavarens överföringssystem och risk för fel i varje knutpunkt i överföringsnätet, tillsammans med den ytterligare information som rimligen kan krävas för att göra det möjligt för var och en som vill använda systemet att ta reda på förutsättningarna för att ansluta sig till och använda systemet där t.ex. en anslutning är mest fördelaktig.

NGC måste planera och driva systemet på ett sätt som tillgodoser säkerhets- och servicenivåkrav och får inte förfoga över eller överlåta någon "viktig anläggning" (dvs. en del av överföringssystemet) utan generaldirektörens medgivande. Dessutom har generaldirektören rätt att från NGC erhålla den information han anser sig behöva för att kunna fullgöra sina uppgifter.

NGC är också ansvarigt för driften av systemet och för avräkningssystemet. NGC ska utfärda och beordra driftsinstruktioner till alla produktionsenheter med en effekt större än 100 MW, och att upprätta en körordning baserad på "merit order" efter prisbud (men med hänsyn till tekniska begränsningar, produktionsenheternas dynamiska egenskaper, belastningen på överföringsledningarna etc.)

NGC skall också administrera ett avräkningssystem som gör det möjligt att identifiera enskilda transaktioner och att avgöra hur mycket var och en skall erlägga eller erhålla enligt avtalet om produktionsoptimering och avräkning.

Utformningen av NGCs tillstånd gör att NGC organisatoriskt - men inte kommersiellt - utgör systemets hjärta; NGC främjar marknadens funktion men är inte (bortsett från pumpkraftverken) själv en aktör på marknaden. Genom tillståndet fungerar NGC som "övervakare av spelreglerna" genom sin uppgift att främja konkurrens och att erbjuda icke-diskriminerande villkor till alla aktörer. Tillståndet och bolagsordningen innebär sammantaget att NGC drivs oberoende av dess ägare.

De regionala elföretagen (RECs)

Rollen som "offentlig elleverantör" (Public Electricity Supplier, PES) fastställs i tillståndet där REC:s distributions- och försäljningsverksamheter regleras. Paragraf 9 inleds med ett allmänt krav på att "Den offentliga elleverantören skall utveckla och underhålla ett effektivt, samordnat och lönsamt system för leveranser av el." I paragraferna 16-24 beskrivs verksamheten hos den offentlige elleverantören, som med vissa undantag skall, "när någon innehavare eller brukare av en anläggning kräver det

- leverera el till denna anläggning och
- i den utsträckning det krävs för detta ändamål tillhandahålla elektriska ledningar eller elproduktionsanläggningar eller bådadera".

PES måste erbjuda en icke-diskriminerande tariff för kunder med mindre effektbehov än 10 MW (men de måste också erbjudas ett kontrakt), och tariffen måste vara utformad på sådant sätt att det framgår enligt vilka principer priserna har fastställts. PES är underkastade de regler för offentliga elleverantörer, som återfinns i avsnitt 6 i reglerna. Dessa regler rör frågor om t.ex. återbetalning av avgifter, återupptagande av leveranser, elleverantörens rättigheter om någon skadar hans utrustning och regler för rätten till anslutning. PES har rätt att ta ut de kostnader som rimligen kan hänföras till tillhandahållandet av ledningar och kraftverk.

Dessa bestämmelser, tillsammans med andra avsnitt av lagen (exempelvis avsnitt 7 som rör certifiering, provning och ägande av mätare) utgör den lagliga ramen för elleverantörernas verksamhet med att tillhandahålla el till mindre konsumenter, och elektriska ledningar till alla inom deras respektive distributionsområden, som motsvarar de tidigare.

En REC är skyldig att dela upp sin verksamhet i följande fyra olika affärsområden.

- En "nätverksamhet" som innebär tillhandahållande av ett ledningsnät i distributionsområdet - "överföringstjänster".
- Leveranser av el till både tariff- och kontraktskunder i området - "leveranstjänster".
- Leveranser av el utanför distributionsområdet - "tredjepartsleveranser".
- All verksamhet som innebär produktion av el måste bedrivas i ett särskilt bolag - "elproduktion".

Därutöver får REC:s bedriva den kommersiella verksamhet de önskar och regleras inte i det avseendet.

Överföringstjänster. I princip är varje REC skyldigt att tillhandahålla ett ledningsnät inom sitt distributionsområde och skall ansluta alla som önskar en anslutning för att antingen producera eller förbruka el, och tillhandahålla överföring som en "common carrier". REC har emellertid ingen ensamrätt på att tillhandahålla ledningar.

Enligt villkor 8 skall varje REC (med möjlighet till undantag av tekniska och säkerhetsmässiga orsaker) erbjuda icke-diskriminerande villkor för användning och anslutning av dess ledningsnät, inklusive alla åtgärder som krävs för att genomföra anslutningen. Dessutom ankommer det på REC att installera alla nödvändiga mätinstrument, strömbrytare och utrustning för tele- och dataöverföring.

Nättariffernas nivå regleras genom en "KPI-X" (f.n. KPI+X) formel som hänför sig till "den maximala genomsnittsavgiften per levererad enhet". På samma sätt som NGC måste varje REC offentliggöra ett dokument med nättariffer, korrektionsfaktorer och avgifter för mätaravläsning, avräkning och administrativa tjänster. De måste också ange vilka principer som tillämpas för att fastställa kapacitetsavgifterna. De publicerade nättarifferna måste tillämpas oavsett om det är REC själv som levererar el till kunder eller om man upplåter näten åt andra.

I fråga om anslutningsavgifter måste varje REC på samma sätt som NGC publicera ett dokument vari bl.a. ingår en förteckning över viktigare kostnadselement vid anslutning. På samma sätt som NGC har REC rätt till en "rimlig avkastning" på skäliga anslutningskostnader.

Övriga krav som ställs på nätverksamheten är att näten skall upprätthålla en viss teknisk standard.

Leveranstjänster. Marknaden för elleveranser är f.n. uppdelad i en konkurrensutsatt marknad som avser leveranser till anläggningar med större abonnerat effektbehov än 1 MW, och en marknad ("tariffmarknaden") för kunder med lägre effektbehov. Försäljningen på båda marknaderna måste ske på icke-diskriminerande grunder, och tarifferna måste delas upp i nätavgifter och elavgifter. Enligt villkor 3 har REC:s rätt att vidareföra i princip alla sina kostnader för leveranserna till sina tariffkunder, dvs.

- den genomsnittliga inköpskostnaden per kWh el (råkraft).
- fossilbränsleavgiften per kWh,
- avgiften till NGC för överföring,
- den tillåtna distributionskostnaden per kWh som erläggs till nätverksamheten och
- den tillåtna kostnaden för avräkningssystemet.

Dessutom sker en "KPI-kontroll" av REC:s egna kostnader.

För att förhindra att en REC utnyttjar sin monopolställning för att hindra andra att bedriva egen produktion måste varje REC "gå med på att sluta avtal med var och en som begär det för att erbjuda produktions- eller leveranskapacitet för spetslast- eller reservändamål." Erbjudna avtalsvillkor måste återspegla kostnaderna och måste erbjudas senast inom 28 dagar. Om det krävs en förändring av systemet får REC tre månader på sig.

De övriga villkor som reglerar REC:s leveransverksamhet innebär att en REC skall

- köpa in såväl fossilbaserad som icke fossilbaserad kraft "till bästa möjliga pris med hänsyn till tillgängliga alternativ",
- "vidta de åtgärder som krävs för att upprätthålla säkerhetskraven vid elproduktion, vilket åstadkoms genom att REC blir medlem i börsen och är beredd att köpa el upp till bristkostnaden (Value of Lost Load),
- överenskomma med generaldirektören om regler för hur räkningar skall betalas för kunder med betalningssvårigheter samt hur man skall handskas med kunder som varit försumliga,
- ge råd om användning av el och, där det är nödvändigt och ändamålsenligt, erbjuda speciell utrustning till pensionärer,
- upprätta ett system för hantering av klagomål och
- sammanträda med det regionala "konsumentrådet" (Consumer Committee) upp till sex gånger per år.

Tredjepartsverksamhet. En REC som önskar leverera el till kunder utanför sitt distributionsområde måste ha ett tredjepartstillstånd på samma sätt som andra leverantörer, se nedan. Dessutom måste denna verksamhet som nämnts redovisas separat.

Produktion. Om en REC vill engagera sig i produktionsanläggningar måste den bilda ett dotterbolag och hålla sin leveransverksamhet "på armslängds avstånd". För att begränsa möjligheterna till vertikal integration bakåt och för att skydda REC:s mot att överutnyttja sin möjlighet att bära finansiella risker, finns en gräns för hur stor produktionskapacitet en REC får äga. Gränsen definieras med utgångspunkt från ägarandelen avseende kapacitet och får uppgå till maximalt 15 % av den maximala efterfrågan i distributionsområdet under 1989/90. Reglerna omfattar också förmånliga villkor, mjuka lån, bränslesubventioner, arrangemang för vinst- eller kostnadsdelning samt avtal om kraftutbyte.

På motsvarande sätt som gäller för NGC har generaldirektören rätt att avgöra tvister mellan RECs nyttjare av systemet, och har rätt att ta del av all information han anser sig behöva för att fullgöra sina uppgifter

Producenterna

Ellagen anger inte producenternas roll. Produktionstillstånden för National Power, PowerGen och Nuclear Electric är enkla. De föreskriver att produktionsanläggningar större än 100 MW måste styras centralt av NGC enligt ett körschema. Dessutom måste företagen ingå i avtalet om produktionsoptimering och avräkning och sälja hela sin produktion till börsen, samt förse NGC med all den information som krävs för att NGC skall kunna fullgöra sina uppgifter. National Power och PowerGen har rätt att leverera direkt till kunder större än 1 MW. De måste bedriva produktionen (inkl. försäljningskontrakten till REC:s) räkenskapsmässigt åtskild från direktleveranserna till kunder och de får inte prisdiskriminera. Genom en ändring i tillstånden måste de numera bedriva leveranserna "på armslängds avstånd" från produktionen. Från början var deras samlade andel av leveranserna till konsumenter begränsad till en viss del av de totala leveranserna inom varje distributionsområde. Orsaken till detta var att REC:s inte skulle bli utkonkurrerade utan att konkurrensen skulle kunna skapas gradvis. De måste offentliggöra räkenskaperna för den reglerade produktionsverksamheten och överlämna sin ekonomiska redovisning för leveransverksamheten till generaldirektören.

Tredjepartstillstånd

Ett tredjepartstillstånd (second tier licence) ger tillståndshavaren rätt att leverera el till alla sådana anläggningar eller grupper av anläggningar som specificeras i tillståndet. De ursprungliga tredjepartstillstånden begränsar sådana leveranser till kunder över 1 MW. Det viktigaste kravet på en tillståndshavare är att följa reglerna för nätverksamheten (The Grid Code) och att vara medlem i avtalet om produktionsoptimering och avräkning och vara beredd att köpa el upp till bristkostnaden.

5 Prisreglering - principer och tillämpning

Det villkor i tillstånden som reglerar priserna är det ekonomiskt mest betydelsefulla för tillståndshavarna. År 1982 inbjöds professor Stephen Littlechild - då professor i ekonomi vid universitetet i Birmingham, numera generaldirektör för regleringsmyndigheten OFFER - att ge synpunkter på hur telebolaget British Telecoms priser och vinster skulle regleras. Med utgångspunkt i de uppgifter för regleringsmyndigheten som

angetts i propositionen om telemarknaden satte han upp fem kriterier för hur prisregleringen borde utformas. Dessa var
- konsumentskydd mot monopolmissbruk,
- incitament till effektivisering och utveckling,
- regleringens omfattning,
- främjandet av konkurrens och
- effekten på priset vid försäljning av ett offentligt företags egendom, vilket "indirekt beror på hur komplicerat och ovant regleringssystemet blir, och på hur väl regleringsverksamheten kan förutses".

Littlechild konstaterade att "erfarenheterna av reglering i USA är inte uppmuntrande och indikerar att regleringen inte bör vara för omfattande... investeringarna har påverkats negativt och effektivitet och uppfinningsrikedom har hämmats". Han analyserade fler olika metoder för prisreglering, bl.a. en modell för avkastningsreglering och en metod att kontrollera de lokala tarifferna som innebar att man vägde samman ett antal olika tariffer till ett "korgindex" som inte fick öka mer än konsumentprisindex (KPI) med avdrag för en effektivitetsfaktor om X %, s.k. "KPI-X"-reglering. När han värderade de olika metoderna med utgångspunkt från de fem uppställda kriterierna drog han slutsatsen att KPI-X-metoden totalt sett var bäst.

Också MMC har uttalat sig positivt till en sådan reglering. Nyligen rekommenderade MMC att man överger försöken att reglera avkastningen på vissa preventivmedel och har i stället föreslagit att produktpriserna inte årligen får öka med mer än ett kostnadsindex minus 1,5 % under en femårsperiod.

"Sådan reglering är lätt att förstå, relativt billig och enkel att övervaka, bibehåller incitamenten att effektivisera verksamheten och kan riktas in precis på det område man önskar, utan att negativt påverka företagens verksamhet i andra avseenden".

Littlechild hävdade att den föreslagna metoden för prisreglering överensstämde med ministerns "önskan om en lätt reglering". Prisreglering valdes när det gäller British Telecom. År 1985 argumenterade Littlechild för prisreglering avseende vatten, vilket beslutades, och även i en modifierad form beslutades för British Gas. Eftersom Littlechild var rådgivare till Energidepartementet vid privatiseringen av elmarknaden, beslöt man - föga förvånande - om prisreglering även där.

De ursprungliga "X-värdena" för privatiserade, reglerade företag bestäms av regeringen efter förhandling med företagens ledning. Resultatet återspeglar regeringens avvägning mellan konsumentintresset av låga priser, skattebetalarnas intresse av ett högt försäljningsvärde och de framtida aktieägarnas intresse av växande avkastning. Sedermera har, efter generaldirektörer-

nas utvärdering, värdena på X genomgående satts högre, se tabell 1. Fram till i dag, med undantag för prisregleringen av British Gas' nättjänster, har alla förändringar i villkoren skett med företagens goda minne, även om såväl British Telecom (BT) som British Gas (BG) år 1992 ägnade sig åt visst rituellt bråk om siffrornas exakthet, och hotade med att göra en anmälan till MMC.

Tabell 1: Utvecklingen av "X-faktorn" vid översynerna

	Ursprungligt X	1:a översyn	2:a översyn	3:e översyn
BT	3 %	4,5 %	6,25 %	7,5 %
BG	2 %	5 %		
NGC	0 %	3 %		
REC's	0 %	2 %		

I princip syftar prisregleringen till att skapa ett "kvasi-konkurrensmarknadspris" som ger tillståndshavaren incitament att överträffa det reglerade värdet. Den ökar också företagens risk, eftersom alla kostnader inte får övervältras, varigenom företagen får en högre kapitalkostnad. Regleringen är effektiv från konsumentsynpunkt om de effektivitetsökningar, som uppnås utöver vad som skulle nåtts om kostnaderna fick övervältras, överstiger den högre investeringsutgiften. Från investerarnas synpunkt kommer vinsterna att växa snabbare än kapitalstocken (dvs. lönsamheten kommer att öka) så länge företaget kan överträffa regleringsmålet, men när effektiviseringsmöjligheterna är uttömda kommer vinsterna att öka i samma takt som det arbetande kapitalet.

Som underlag för att bestämma X utnyttjas av samtliga regleringsmyndigheter finansiella modeller av tillståndshavaren. Antaganden görs om inkomster, ändrade rörelsekostnader, investeringsutgifter, finansiella kostnader m.m. I samband med översyn av olika prisformler publicerades också diskussionspromemorior inklusive promemorior om framtida investeringsutgifter m.m.

Vid fastställandet av NGC:s reviderade prisformel var tiden knapp. Littlechild skrev ett brev där han inbjöd intresserade att inom fem veckor uttrycka sina åsikter om hur revideringen lämpligen borde göras.

Tre månader senare presenterade generaldirektören sin föreslagna prisformel för NGC, i ett pressmeddelande och en sexsidig rapport. Han gav där uttryck för följande åsikt.

"På en konkurrensmarknad bestäms ett företags vinstnivå av en rad faktorer, såsom marknadstillväxten, kostnadsutvecklingen för insatsvaror, konkurrenternas beteende och företagets relativa tillväxt i fråga om effektivitet och produktivitet i jämförelse med konkurrenterna. Företagen kan få ökade vinster under olika tidsperioder. Men inget företag kan garantera sina ägare en obruten vinstökning.

Om ett företag ökar sin effektivitet jämfört med konkurrenterna kommer detta sannolikt att ta sig uttryck i ökade vinster. Men med tiden kommer dessa konkurrenter att imitera lyckade uppfinningar, konkurrensen kommer att driva ned priserna och det ursprungliga försprånget kommer att konkurreras bort om inte företaget kan fortsätta att öka produktiviteten snabbare än dess konkurrenter. Därigenom uppmuntrar konkurrensen till ytterligare effektivitetsökningar och säkerställer samtidigt att dessa kommer konsumenterna till godo.

Systemet med KPI-X-formeln syftar till att återspegla dessa egenskaper hos en konkurrensmarknad mer effektivt än genom en direkt vinstreglering. Genom att pris- eller inkomstutvecklingen fastställs får företagen incitament att minska kostnaderna under perioden. Systemet garanterar att effektivitetsökningar i längden kommer konsumenterna till godo. Det reviderade värdet på X kommer att återspegla såväl effektivitetsökningar jämfört med föregående tidsperiod som det bedömda utrymmet för ytterligare effektivitetsökningar under nästa tidsperiod. Fortfarande finns det incitament till utveckling av företagsledningen, och om företaget överträffar det reviderade målet så förfogar det självt över motsvarande vinstökning".

Han föreslog att man skulle "etablera en KPI-X-reglering med ett X-värde på 3 % under de kommande fyra åren". Skälen till denna siffra var enligt honom att

- "det finns möjligheter att minska investeringsutgifterna, speciellt genom effektivare inköp. Dessutom finns det, även om NGC redan planerar att minska driftskostnaderna med ca 3 % per år, enligt min mening möjligheter till besparingar om ytterligare ca 2 % per år. För att detta skall uppnås måste målen upplevas som en utmaning.
- De bedömda kostnaderna måste medge att investerarna får tillräcklig avkastning i dag och i framtiden. På sikt måste de totalt sett vara tillräckliga för att NGC skall kunna klara sin kapitalanskaffning. Jag tror inte att det finns ett entydigt svar på frågan om vilken den verkliga kapitalkostnaden är, men det står utom tvivel att NGC:s verksamhet är betydligt riskfriare än de flesta andra företags verksamhet. Oavsett om analysen utgår från kapitalvärdemodellen eller från modeller för aktietillväxt,

eller om mindre formella metoder används för att jämföra NGC:s situation med andra företags, så anser jag att NGC:s kapitalkostnad är väsentligt lägre än det värde som NGC har bedömt.

- Vid fastställandet av detta värde på X har jag sett längre än på NGC:s nuvarande kostnadsstruktur, mot kostnadsnivåer som skulle kunna nås i framtiden enligt konsulter och i jämförelse med andra organisationer. Jag har valt ett värde på X som, under hela den kommande fyraårsperioden, ger väsentliga fördelar för konsumenterna samtidigt som det möjliggör en skälig avkastning till NGC:s ägare och dessutom ger utrymme för större vinster om man kan förbättra ledningen av företaget".

Han angav medvetet inget värde för investeringsutgifterna (och nämnde inte ens den siffra som NGC hade angivit), kanske därför att han inte ville skapa ett prejudikat och sedan vara tvungen att diskutera frågan på nytt tolv gånger när han skulle förhandla om nya X-värden med de regionala elföretagen (REC:s). Möjligen ville han också understryka att prisreglering skiljer sig från avkastningsreglering. Detta är sant inte bara i den självklara bemärkelsen att det är priset och inte lönsamheten som regleras, men också som en kontrast till den detaljerade kostnadsanalys som kännetecknar den amerikanska regleringen. Prisregleringen baseras på ett "samlat paket" av bedömda intäkter och bedömda kostnader och investeringar, och i allmänhet är det enklare att enas om ett "paket" och acceptera att man ibland tar ut svängarna, än att behöva diskutera enskilda kostnadselement som sedan summeras. Littlechild utformade regleringen så att den skulle motverka NGC:s intresse av att öka efterfrågan. Formeln KPI-X skall appliceras på en bedömd ökning i efterfrågan med 1,1 % per år. Därigenom motsvarar den föreslagna prisregleringen en reglering av intäkterna med en real minskning om 1,9 % per år.

6 Den praktiska tillämpningen av konkurrenslagstiftningen

Generaldirektören har ännu inte utnyttjat sina befogenheter enligt konkurrenslagarna från 1973 och 1980, men hur detta fungerar framgår av hur lagarna har tillämpats i fråga om British Gas.

När British Gas såldes var den allmänna uppfattningen att företaget var lätt reglerat. Det fanns ett villkor i British Gas' tillstånd som innebar en viss skyldighet att skilja räkenskaperna åt. Kontraktsmarknaden för leveranser till större förbrukare föreföll vara oreglerad, och det enda berättigande generaldirektören för gasfrågor verkade ha var uppgiften att "främja

konkurrens" och befogenheter att bestämma överföringstariffer för fristående leverantörer. Generaldirektörens befogenheter enligt konkurrenslagarna var det få som kände till, bl.a. inte British Gas.

Inledningsvis behandlade British Gas' ordförande regleringsmyndigheten nonchalant, vilket ledde till ett antal konfrontationer som lämnade British Gas förvirrat och illa tilltygat.

Först vägrade British Gas att lämna ut den information som regleringsmyndigheten begärde för att kunna kontrollera prisökningarna år 1987, men gav sig när bolaget hotades av åtal.

Gasföretagets nästa konflikt om regleringen var med chefen för konkurrensmyndigheten Office of Fair Trading (OFT) rörande prisdiskriminering på kontraktsmarknaden för industrikunder och andra företagskunder som förbrukade mer än 25000 therms årligen. Kunder som hade en alternativ energiförsörjning erlade ett pris som stod i viss relation till det alternativa bränslet (vanligen eldningsolja), medan kunder som inte hade något alternativ fick betala ett högre pris. När oljepriset sjönk under 1986 och kostnaderna förgasinköp (som till stor del indexeras till oljepriset) från gasfälten minskade, så sänkte gasföretagen i övriga Europa sina priser till industrikunder betydligt mer än British Gas. Ett antal industriföretag startade därför en kampanj mot British Gas' prissättning.

Chefen för OFT gjorde en anmälan till MMC i november 1987. Ett år senare meddelade MMC att man funnit att British Gas hade bedrivit en omfattande prisdiskriminering ifråga om priser och leveransvillkor till kontraktskunder och att detta kunde hänföras till företagets monopolställning.

MMC hävdade att detta handlande "medförde högre kostnader för kunder med begränsade möjligheter att använda andra bränslen eller att få tillgång till sådana bränslen på förmånliga villkor, vilket i sin tur ger dessa kunder en omotiverad kostnadsnackdel och snedvrider konkurrensen på de marknader där de agerar". MMC menade också att British Gas selektivt kunde underbjuda potentiella konkurrerande gasleverantörer, vilket "kan antas avskräcka nya aktörer och hämma utvecklingen mot konkurrens på marknaden.

MMC rekommenderade att British Gas skulle sälja gas till större köpare på icke-diskriminerande villkor som baserades på en offentlig prislista, i stället för att som tidigare sluta hemliga kontrakt, att företaget skulle offentliggöra villkor för överföring på sitt överföringsnät och att företaget inte skulle få kontraktera mer än 90 % av något nytt gasfält.

Rapporten anmärkte speciellt att om konkurrens på gasmarknaden ändå inte kommer till stånd inom fem år, ytterligare åtgärder måste övervägas i fråga om marknadens struktur.

I april 1989 godtog regeringen MMC:s rekommendationer, och i mars 1990 tillkännagav chefen för OFT att han hade kommit överens med British Gas om nödvändiga åtgärder, bl.a. att British Gas skulle minska sin del av kontraktsmarknaden från 95 % till 40 % år 1995, och att man skulle inrätta en särskild enhet för transport- och lagringstjänster och förhandla fram priser för dessa tjänster med regleringsorganet OFGAS' generaldirektör.

År 1991 gjorde cheferna för OFT och OFGAS en gemensam undersökning av hur konkurrensen utvecklades, och drog slutsatsen att målet om en självgenererande konkurrens på industri- och företagsmarknaden inte har uppnåtts. Chefen för OFT drar därför slutsatsen att han bör göra en ytterligare anmälan till MMC.

Enligt rapporten borde bl.a. en väsentlig del av British Gas' leveranskontrakt upphävas, gränsen för tariffmarknaden sänkas och "skapandet av ett separat dotterbolag för att driva gasöverföringen och lagringen på ett icke-diskriminerande sätt på armslängds avstånd från resten av British Gas och med reglering av avgifterna".

British Gas gick med på att minska sin andel av kontraktsmarknaden till 40 % fram till 1995 genom att upplåta sina egna gaskontrakt till konkurrenter, och att skilja ut sin överförings- och lagringsverksamhet.

År 1992 bad British Gas - inför hotet om ytterligare konflikter med OFT och OFGAS - ministern att "utnyttja sin rätt att anmäla företagets gasverksamhet till MMC för att få till stånd en omfattande undersökning där alla aspekter blir ordentligt belysta". MMC publicerade sin rapport i augusti 1993 och slog fast att "British Gas' dubbla roll som både ägare och säljare av gas innebär en inbyggd intressekonflikt vilket gör det omöjligt att få till stånd de villkor som krävs för självgenererande konkurrens" och rekommenderade att företagets gasverksamhet skulle skiljas ut från dess produktion och transporter av gas, och att tariffmarknaden borde upphöra.

Regleringsmyndigheten har således betydande befogenheter enligt konkurrenslagen. Generaldirektören har rätt att inleda ett förfarande som kan få mycket kännbara konsekvenser för en tillståndshavare.

7 Vad OFFER:s generaldirektör har gjort

Professor Littlechilds åtgärder kan delas upp i följande sju områden.

1. Prisreglering
2. Att främja konkurrens vid produktion och försäljning
3. Problemen med börsen
4. Att få till stånd effektiva inköp av REC:s och på kontraktsmarknaden
5. Att öka servicenivån för tariffkonsumenter
6. Olika beslut av medlingskaraktär, t.ex. konsumentklagomål, anslutningsavtal och definition av vilka anläggningar som är större än 1 MW.
7. Ett antal andra aktiviteter, t.ex.
   * att administrera fossilbränsleavgiften
   * att utveckla en policy för att främja effektiv elanvändning
   * att certifiera och godkänna mätningsutrustning och att lösa mätningstvister

Även om många av de ärenden som nämns i de två sista punkterna är viktiga för dem som berörs (och flera frågor berör många människor), är de varken politiskt viktiga eller ger upphov till någon större diskussion. Den verkliga utmaningen för generaldirektören är hur han klarar de fyra första uppgifterna, vilket är ämnet för nästa avsnitt.

Prisreglering

Generaldirektören för OFFER har hittills varit inblandad i fem aspekter på prisreglering. Han har

- kommenterat pris- och vinstökningarna hos distributionsbolagen (REC) och förhandlat fram en prisreduktion med några REC:s. I februari 1992 avslutade han förhandlingar med åtta företag som utfäste sig att reducera prisökningarna för påföljande år med totalt 30 miljoner pund, knappt 0,2 % av deras totala omsättning och något av en pyrrhusseger.
- som nämnts skapat en ny prisreglering för NGC
- vidare föreslagit en ny formel för prisreglering av REC:s
- genomfört en översyn av NGC:s anslutningsavgifter och av REC:s brukaravgifter och avgifter för reserv- och spetslastkapacitet
- vägrat presentera sin översyn av prisregleringen av distributionsavgifterna.

Lönsamheten hos REC:s var föremål för många kommentarer både 1991 och 1992, bl.a. i underhusets speciella energikom-

mitté som föreslog att översynerna av prisregleringen av REC:s borde offentliggöras. Generaldirektören svarade att

"Om en regleringsmyndighet blir känd för att ständigt ingripa i ett företagsverksamhet, så kommer detta att påverka företagets vilja att öka effektiviteten och minska kostnaderna. Graden av regleringsrisk som företaget upplever kan öka. Därmed kan ägarna vilja ha en ökad avkastning vilket på sikt kan leda till högre konsumentpriser".

Trots ett starkt politiskt tryck både 1991 och 1992 beslöt Littlechild att hålla sig till "avtalet" att han inte skulle ingripa i prisregleringen före det datum som hade bestämts.

Konkurrens i produktion och leveranser

Generaldirektören har anlagt en konkurrensfrämjande attityd vid beviljande och förändring av tillstånd för att skapa möjligheter till konkurrens i fråga om produktion och leveranser genom att bevilja licenser till alla seriösa sökanden. Något som har haft stor betydelse för möjligheterna att få till stånd självständiga kraftverksprojekt var hans tidiga uttalande till REC:s om att han inte tänkte undersöka eller godkänna deras inköpsavtal (inklusive dem som hade slutits med fristående producenter där REC:s var delägare) innan de hade slutits eftersom detta "skulle fordra att OFFER hela tiden skulle få gissa sig till REC:s kommersiella överväganden. Han ansåg inte att sådan detaljinblandning skulle ligga i vare sig företagens eller kundernas intresse". I stället avsåg han att "bedöma rimligheten i REC:s samlade (inköps-)strategi".

Han stimulerade konkurrens i leverantörsledet genom att lätta på reglerna om direktförsäljning av National Power och PowerGen. I diskussionen om kolkontrakten framförde han till energiministern att sänkningen av gränsen för kontraktsmarknaden inte fick äventyras.

Problemen med börsen (the Pool)

Hittills har Littlechild publicerat fem rapporter om börsens funktionssätt:

- I "Rapporten om undersökning av börspriset" slog man fast att PowerGen hade manipulerat börspriset. Sedermera slutade företaget med detta agerande, och producenterna gick med på ändringar i tillstånden som gav generaldirektören rätt att analysera omständigheterna i de fall man planerade att avveckla en anläggning. Han konstaterade vidare att "prisreglering för producenter inte kan uteslutas".

- I "rapporten om gasturbiner" befanns vissa gasturbiner vara lönsamma medan andra inte var det, och man ifrågasatte NGC:s bedömning av behovet av gasturbiner för systemsäkerheten. Sedan dess har NGC sett över kraven på reservkapacitet för systemsäkerhet.
- I "rapporten om kapacitetsbegränsning" dras slutsatsen att National Power och PowerGen hade höjt prisbuden för produktionsanläggningar som måste vara i drift på grund av kapacitetsbegränsningar i överföringsnäten, och PowerGen hade dragit fördel av att två kraftverk hade en monopolställning. Sedermera sänkte PowerGen sina prisbud för de kraftverk som behövdes till följd av kapacitetsbegränsningar, och NGC presenterade förslag till hur effektkostnaderna skulle hanteras.

Littlechild framhöll också att han skulle överväga att anmäla de större producenterna till MMC.

- I "Översyn av börspriserna" drog man slutsatsen att "National Power och PowerGen inte har lämnat för höga bud." Littlechild bad börsens verkställande kommitté att försöka minska börsens komplexitet, och att undersöka efterfrågebuden.
- "Börsprisdokumentet" drog slutsatsen att de prisökningar som skett berodde på att National Power samarbetade med PowerGen. Littlechild upprepade sin rekommendation om förbättringar av börsen och sade att han under 1993 avsåg att besluta om han skulle anmäla de stora producenterna eller marknadsstrukturen till MMC.
- Generaldirektören genomför f.n. en undersökning av producenternas kostnader och marginaler.

De nämnda rapporterna har visserligen ökat allmänhetens förståelse för systemet och har avfyrat några varningsskott mot producenterna, men har än så länge inte lett till lägre priser.

Effektiv upphandling av REC:s och konraktsmarknaden

I "Översynen av effektiv upphandling" och "Ytterligare synpunkter" fann man att REC:s hade agerat oklanderligt i fråga om de kraftverksprojekt de hade engagerat sig i.

Krav på konsumentservice

Generaldirektören har angivit "effektivitetsindikatorer" vilka, tillsammans med uppnådda resultat, presenteras i tabell 2. Tio aspekter på service gentemot konsumenterna är numera föremål för lagliga "minimikrav", och om en REC inte uppfyller dessa måste företaget betala en avgift.

Tabell 2: Standards och resultat under 1991/92

Aktivitet	Uppnådd nivå (%)
Återanslutning inom 3 timmar	90,1
Återanslutning inom 24 timmar	99.9
Spänningsfel åtgärdade inom 24 timmar	94,5
Anslutning av nya hushållskunder inom 30 dagar	97,5
Anslutning av nya övriga kunder inom 40 dagar	98,1
Återanslutning i tid av icke-betalande	98,0
Flyttning av mätare inom 15 dagar	95,7
Byte av mätare inom tio dagar	92,7
Årlig verklig mätaravläsning	96,3
Svar på klagomål inom 10 arbetsdagar	98,5

Mellan den 1 juli 1991 och den 31 mars 1992 utförde RECs och de två skotska företagen inalles 10,2 miljoner tjänster, varav 13 000 inte uppfyllde minimikraven och gav upphov till straffavgifter om totalt 148 000 pund. Även om avgiftsbeloppet är försumbart i sig, så har det intresse, särskilt som pressen och vissa börsanalytiker visar stort intresse för OFFER:s årsrapport om konsumenttjänster. Kanske anser man att generaldirektören borde ta intryck av dessa uppgifter när han omprövar prisregleringsformlerna.

Under 1992 och 1993 har OFFER och konsumentråden handlagt 16 679 klagomål, vilket innebar en ökning med 14 % jämfört med föregående år. Det totala antalet kunder som avstängdes från leveranser av REC:s uppgick till 15 660, vilket var 60 % mindre än året innan och 85 % lägre än toppnivån 102 000 under 1986.

Generaldirektören är också skyldig att redovisa systemets leveranssäkerhet. För driftperioden 1991/92 rapporterade han "en total förbättring i tillförlitligheten, som dock delvis kan hänföras till den milda vintern".

Hänsyn till äldre och handikappade

I tillstånden för REC:s föreskrivs att företagen skall ta särskild hänsyn och installera särskild utrustning och mätare till äldre och handikappade, att flytta mätare, att ge råd om effektiv elanvändning och att utfärda "regler för gott uppförande" för sina tjänster. Reglerna syftar till att informera konsumenterna om vilken hjälp de kan få, t.ex. när det gäller räkningar med blindskrift eller en högtalande mätare.

8 Uppfattningar om generaldirektören

Hur generaldirektören uppfattas beror på den tillfrågades situation och skiljer sig mellan ägare, elföretag, kunder, British Coal, politiker och media.

Börsen: Aktieanalytikerna är mycket positiva till Littlechild eftersom han inte offentliggjorde översynen av formeln för priskontroll av REC:s, föreföll ta ganska lätt på prisregleringsformeln för NGC och översynen av REC:s leveranspriser, och inte har vidtagit några drastiska åtgärde rgentemot producenterna. En analytiker beskrev NGC:s nya formel som "mycket fördelaktig", och en annan talar om "En bra översyn av NGC... den ekonomiska effekten är uppmuntrande. Vi bedömer att med formeln X=3 kan NGC:s reala utdelning öka med 5-6 % per år fram till 1996/97". I en kommentar i juni 1993 sade en analytiker om National Power och PowerGen att "sedan december 191 har OFFER publicerat sju rapporter som i olika avseenden analyserar producentmarknaden. Den tidigare kritik som rörde producenternas möjligheter att manipulera börspriset har åtgärdats genom en ändring i tillstånden. Därefter har OFFER inte funnit något grundat skäl att ingripa, och sedan dess har motiven för ingrepp minskat avsevärt." En annan uttryckte det som "Inget skumt funnet i översynen".

Elföretagen: REC:s uppskattar att Littlechild beslöt att inte offentliggöra översynen av prisregleringsformeln för distributionen, eftersom den inte innehöll någon jämförelsenorm och eftersom han minskade kravet på att X skulle vara 3 % (vilket de flesta, fast inte alla, skulle ha accepterat) till 2 %. Chefen för Yorkshire Electricity uttalade nyligen att

"...det är uppenbart att regleringen redan har nått vissa resultat. Vår vinst har reglerats, utbudet av konsumenttjänster har breddats och fått högre kvalitet, och det råder en allmän enighet om att den brittiska regleringen är mindre kostnadskrävande, mindre krånglig och, anser jag, mer effektiv än den amerikanska regleringen. Likväl är det viktigt och nödvändigt att vara medveten om riskerna för överreglering. Enligt min uppfattning har det hela börjat bra, men vi måste hela tiden se till att systemet inte går över styr".

Producenterna har skiftande åsikter om vad Littlechild har presterat. National Power var tillfredsställt med resultaten av den första utvärderingen av börsen, och sade att "diskussionerna med regleringsmyndigheten ledde till ett tillfredsställande avtal som gör det möjligt att nå hans mål utan att onödigtvis hämma vår kommersiella verksamhet". Företaget var mindre nöjt med översynen av upphandlingen, och anmärkte att "den analys som

jämförelserna baseras på är bristfällig och leder till felaktiga slutsatser vilket missgynnar användning av kol". I sin årsrapport för 1993 framhöll företaget att det hade "bedrivit en konstruktiv dialog med generaldirektören för OFFER". PowerGen, som har utsatts för mest kritik av generaldirektören, har avstått från offentliga uttalanden.

De större kunderna är mycket missnöjda med Littlechild. I ett gemensamt uttalande till underhusets industri- och handelskommitté har "Storförbrukarrådet" (Major Energy Users' Council) och "Storförbrukargruppen" (Energy Intensive Users'Group) framhållit att "han har tenderat att vara alltför reaktiv och har väntat på att något skall hända i stället för att ta initiativ och försöka förutse oegentligheter på elmarknaden och i regleringen och skapandet av denna marknad". ICI uttalade nyligen, apropå rapporten om börspriserna, att han inte "vidtog några kraftfulla åtgärder... Hans slutsatser begränsas till uppmaningar åt andra att vidta åtgärder, tillsammans med förtäckta hot om en anmälan till MMC".

British Coals ordförande skrev ett mycket kritiskt brev angående "Översynen av upphandlingen" och nämnde "ett antal flagranta brister som vi har funnit i rapporten", bl.a. att vissa antaganden missgynnade kol, och att Littlechild hade byggt sin analys på "ett mycket speciellt och tveksamt exempel".

Politiker: I sin utredning "Den brittiska energipolitiken och kolmarknaden" uttryckte underhusets industri- och handelskommitté starkt missnöje med att Littlechild inte hade försökt påverka kolkontrakten. Kommittén anförde att "vi anser inte att generaldirektören har skött sina uppgifter tillfredsställande. De problem vi upplever...hänför sig till generaldirektörens övertro på konkurrens och hans uppenbara brist på skyndsamhet när problem skall lösas. Ett exempel på detta är hans val av tidpunkt för översynen av REC:s distributionsverksamhet. En mer kraftfull reglerare skulle enligt vår uppfattning ha ingripit tidigare".

Media: År 1992 publicerade Sunday Times en artikel med titeln "Monopolreglerarna saknar tänder, enligt experterna" vilket gav uttryck för åsikterna hos en anonym panel som bestod av sex "experter på konsumentfrågor och offentliga tjänster" som hade ombetts att sätta betyg på regleringsmyndigheterna för gas, telekommunikation, vatten och el.

Gasmyndigheten hamnade högst, med ett medelbetyg på sju, och Littlechild hamnade sist med ett medelbetyg på 4, med 2 poäng för offentlig image, 4 för priseffektivitet, 3 för tuffhet och 4 för engagemang för konsumenterna. Tidskriften Power in Europe kritiserar ofta Littlechild (som en del av sin fortlöpande

kritik av privatiseringen i sig). Exempelvis publicerade man en artikel med titeln "Att dölja det uppenbara" vilket hänvisar tilldelar av ett av hans föredrag som "helt enkelt obegripligt" och "egendomligt".

9 Generaldirektörens resultat

Privatiserade företag är politiska skapelser, och deras resultat politiseras. Regleringsmyndigheter arbetar således i en politisk miljö vilket vanligen innebär debatter (som ofta är okunniga) och konflikter (som ofta är partipolitiska). Mycket av den kritik som Littlechild har fått utstå är av politisk natur, med kritiker som vill skapa uppmärksamhet kring någon speciell fråga. British Coal har klagat på att Littlechild inte agerat i deras intresse, och de klagomål som framförs av större kunder är i grunden ett uttryck för deras besvikelse över att han inte har kunnat försvara deras tidigare förmåner i form av de specialavtal som de hade före privatiseringen; de skriker ut sin klagan över ett minskat politiskt inflytande. En stor del av kritiken mot generaldirektören handlar om politiska beslut som han inte har möjlighet att ändra, och borde snarare riktas mot regeringen. Andra synpunkter avser vad folk tycker att han borde ägna sig åt, snarare än mot vilka uppgifter och befogenheter han har.

Littlechild har en extremt svår uppgift därför att:

- Regeringen skapade National Power och PowerGen. Även om de har betydande marknadsmakt så kan de inte bedömas enligt samma svartvita skala som British Telecom och British Gas, som kan utmålas som "skurkar" som generaldirektören kan angripa med vapenmakt, och röna allmän uppskattning som en riddare i skinande rustning. Ett duopol är i många avseenden mer svårreglerat än ett monopol, speciellt när regeringen påstår att den har skapat en konkurrensmarknad.
- Regeringen fastställde prisregleringen för REC:s och NGC vilket ledde till höjda brukaravgifter och rejäla vinster för NGC och RECs. Den skapade övergångsvillkoren genom de startvillkor som till stor del styrde företagens agerande under de första åren, vilket inkluderade att snedvrida börshandeln och reta upp de större konsumenterna; den tvingade dessutom företagen att skriva under nya femårskontrakt som kommer att leda till - ytterligare störningar på börsen och kontraktsmarknaden.
- Marknaden är otvivelaktigt mer komplicerad än tele- och gasmarknaderna. Ett uppenbart skäl är börsen, som inte bara är komplicerad och en del av det institutionella systemet, utan också ett privaträttsligt avtal mellan medlemmarna. Om generaldirektören skulle ingripa för mycket skulle han riskera åtal.

Dessutom är tele- och gasområdena marknader med i stort sett bara ett företag, medan det finns 18 olika reglerade företag med varierande målsättningar på elmarknaden i England och Wales.

Hittills har han:

- genomfört två prisöversyner som Londonbörsen (the City) ansåg vara möjliga för REC:s och NGC att leva med (och NGC har fortfarande råd att spendera 550 miljoner pund på att utveckla ett telekommunikationssystem och att investera utomlands). Utomstående har ingen möjlighet att avgöra hur hård regleringen är, men det finns skäl att misstänka att den inte har varit så hård,
- studerat erfarenheterna av börsen, där man har inlett åtgärder som förhoppningsvis kommer att leda till förbättringar,
- accepterat de nya kolkontrakten som ett politiskt faktum. Det är svårt att se vad han skulle ha kunnat göra i stället.
- påtalat problemen med National Powers och PowerGens marknadsmakt vid flera tillfällen,
- skapat en pragmatisk modell för att prissätta överföringstjänsterna, i stället för att utgå från en mer ekonomisk-teoretisk modell,
- lyckats få till stånd fristående investeringar i kraftverk,
- fungerat som "sopkvast" och har genomfört en del av det som inte skedde under privatiseringen och tvingat företagen att utvecklas snabbare och på ett mer konkurrensinriktat sätt än de hade gjort av egen kraft.

Littlechild har emellertid inte gjort mycket som kan visas upp för merparten av kunderna, men det finns inte heller mycket han kunde ha gjort. Det är lätt för politiker och konsumenter att kräva att producenterna skall anmälas till MMC,som om MMC vore ett undermedel mot alla sjukdomar. Men vad skall anmälas till MMC och på vilka grunder, och hur stora är chanserna att åstadkomma någonting?

Under de första tre åren bestämdes producenternas agerande i stor utsträckning av de ursprungliga kontrakt som bestämdes av regeringen vid starten i april 1990, och det skulle ha varit omöjligt att hitta ett hållbart skäl för en anmälan. Först nu kan generaldirektören inleda ett anmälningsförfarande, vilket kommer att ta viss tid. Och vilka lösningar kan han kräva? Han skulle kunna försöka få till stånd någon form av prisreglering vilket skulle motverka syftet att skapa en marknad, och skulle dessutom kunna mötas med argumentet att frågan är för tidigt väckt eftersom en mer konkurrensutsatt marknad håller på att skapas.

Alternativet skulle vara att göra en monopolanmälan till MMC och kräva "omstrukturering", vilket åtminstone skulle innebära

att National Power och PowerGen tvangs avyttra några av sina "medelgoda" kraftverk. Ett sådant förslag väcker ett antal frågor. Dels kan man, med hänsyn till den strukturförändring som är på väg, hävda att det inte finns behov av en sådan åtgärd och att det kommer att lösa sig med tiden. Dels - om inte kraftverken säljs till ett företag som kan utgöra en påtaglig tredje aktör på marknaden - är det svårt att se fördelarna med att ett antal mindre företag äger ett eller två kraftverk; det kommer inte nödvändigtvis att öka konkurrensen.

En alternativ metod är att dela upp National Power och PowerGen. Vid första anblicken, med hänsyn till dess rekommendationer att British Gas skall separera sina överförings- och distributionsrörelser, skulle MMC kunna ha modet att rekommendera en sådan uppdelning. Men en uppbrytning av National Power och PowerGen är en betydligt mer ingripande åtgärd än att skilja av en mindre del av British Gas' verksamhet.

En omständighet som ytterligare försvårar en anmälan är att staten äger 40 % av aktierna i producentföretagen, och vill sälja dessa aktier snarast möjligt. Skulle regeringen hindra en anmälan? Skulle den föredra att få saken ur världen och försena försäljningen? Skulle den vara beredd att starta utförsäljningen om en anmälan var på väg? Det är svårt att se vad Littlechild kan göra på kort sikt om inte regeringen uttalar sitt stöd för att omstrukturera marknaden och bortser från försäljningsintäkterna av sitt 40 %-iga aktieinnehav.

Vissa kritiker menar att Littlechild har tagit för lätt på sin uppgiften i fråga om överutbyggnaden av naturgaskombikraftverk, och att han borde ha ingripit för att stoppa utvecklingen i fråga om vissa av de prishöjningar som genomförts på senare tid.

Även om dessa företag har konkurrenskraftiga priser jämfört med vissa kontrakt (och därmed uppfyller tillståndets krav på effektiv upphandling) så står sig vissa priser knappast i jämförelse med offererade priser som baseras på koleldad produktion. Det har också blivit allt mer uppenbart att för mycket kapacitet har byggts för tidigt.

Littlechild kan visserligen hävda att hans strategi att låta marknaden utvecklas innan någon utvärdering sker (och innan förändringar sker i tillstånden) har varit väl förenlig med hans uppdrag att främja konkurrens, och att han har avvägt denna uppgift mot uppgiften att "främja effektivitet och lönsamhet hos dem som har tillstånd att leverera... el".

Han kan också hävda att om han skulle ha ingripit så hade det minskat kraven på British Coal och på National Power och PowerGen, och skulle ha inneburit en återgång till central-

planering, vilket skulle ha motverkat syftet att försökaskapa en konkurrensmarknad. Ingen kan avgöra vem som har rätt.

Möjligen är Littlechilds problem pedagogiskt. Till skillnad från den förste generaldirektören för telefrågor så har Littlechild inte behövt ta ställning i några stora frågor, som t.ex. beslutet om Mercurys anslutning eller British Telecoms dåliga service. Och i motsats till generaldirektören för gasmyndigheten har han inte skramlat med vapen för att framstå som kundernas hjälte.

Han har en låg "akademisk" profil och visar inte korten i onödan. Från kundsynpunkt (bortsett från mätarfrågan) verkar han ha givit marknaden mer än tillräcklig tid att klarlägga problem innan han har gett sig i kast med dem - han verkar oftast ha reagerat på händelser i stället för att försöka förutse dem.

Det är omöjligt att bedöma Littlechilds insatser under treårsperioden på en marknad vars villkor i stor utsträckning har dikterats av regeringen. Han har visat att han är rättvis, men inte att han är tuff. Det verkliga provet på hans förmåga blir under 1994 när han lämnar förslag till prisreglering för distributionsföretagen, och om det - trots alla beskrivningar av National Powers och PowerGens agerande är möjligt att åstadkomma något positivt för kunderna (vilket kanske inte går).

10 Reglering på brittiskt vis

Nyligen infördes en artikel i Financial Times med rubriken "Destruktiva konflikter pågår på de flesta av Storbritanniens privatiserade marknader...regleringsmodellerna är i kris och behöver snabbt ändras...oansvariga gentemot alla fortsätter regleringsmyndigheterna på sin egen inslagna väg och låter de reglerade företagen, aktieägarna och kunderna ägna sig åt en dyrbar gissningstävling."

Börskurserna för elföretagen och de åsikter som National Power och chefen för Yorkshire givit uttryck för, och som återgivits ovan, visar att elindustrin inte möter motsvarande inställning. Också Financial Times har nyligen givit beröm åt regleringsmyndighetens arbete.

Delvis återspeglar den offentliga diskussionen legitima åsiktsskillnader mellan olika intressen, och i många fall säger tillståndshavaren bara det som man kunde förvänta sig. Detta innebär dock inte att vissa reglerade företag inte skulle ha fog för att klaga på regleringsmyndighet. British Telecom har t.ex. ofta klagat på att den första generaldirektören för OFTEL i många fall inte angav skäl för sina beslut, och denne medgav att

avsikten med detta var att minska risken för överprövning i domstol.

Jämfört med den amerikanska regleringsmodellen så har dock regleringen i Storbritannien ett antal fördelar, speciellt

- genom dess relativa snabbhet, minimala legalism och låga kostnad,
- genom att prisregleringen är enkel, ger bättre incitament till förbättringar och undviker de ekonomiska störningar (på grund av "framtunghet") som avkastningsreglering baserad på bokförda värden innebär,
- genom att den inte kräver det gissande om regleringsmyndighetens avsikter som finns inbyggt i det amerikanska systemet där myndigheterna kan påverka anläggningsstrukturen,
- att den har varit relativt politiskt opåverkad, jämfört med i USA, där uppemot en tredjedel av de delstatliga regleringskommissionerna har direktvalda ledamöter. I de två tredjedelar där ledamöterna väljs av guvernören är många politiskt tillsatta och har egna politiska ambitioner. Regleringsmyndigheternas relativa politiska självständighet och deras handlingsfrihet är en styrka i det brittiska systemet,
- genom att den är mer flexibel när det gäller att anpassa sig till omvärldsförändringar att hjälpa till att lösa de problem som uppstått genom hastiga privatiseringar (man kan kritisera att regleringsmyndigheterna kan "flytta målstolparna", men detta händer ständigt också på riktiga marknader),
- att det inte har framförts några klagomål på regleringsmyndighetens tekniska kunnande, myndighetsmissbruk eller korruption (vilket förekommer i USA). Om regleringen lyckas eller misslyckas beror till stor del på kompetensen och kalibern hos myndighetscheferna. Med brittiska mått är de välavlönade (ca 80 000 pund per år) och man har anställt kompetenta personer.

Det finns emellertid utrymme för förbättringar. Regleringsmyndigheten borde vara föremål för lagstadgade krav om hur de skall utföra sitt arbete, bl.a. att de skall vara skyldiga att samråda med intressenter, att agera i överensstämmelse med naturrätten - vari ingår att kontrollera sakuppgifter med tillståndshavaren för att säkerställa att dessa har korrekt och tillräcklig information, och att fatta välgrundade beslut. Någon myndighet (t.ex. Office of Fair Trading) borde ta fram riktlinjer i ett antal tekniska bokföringsfrågor, exempelvis principerna för beräkning av kapitalkostnaderna och värdering av anläggningstillgångar i monopolverksamheten, så att det finns en viss grad av likformighet i myndigheternas inställning

till gemensamma frågor. Parlamentets kommittéer borde utvidga sitt arbete till att kontinuerligt utvärdera regleringsmyndigheterna efter att dessa har publicerat sina årsrapporter. Och slutligen borde man, för att avpersonalisera "regleraren", ersätta denne med en kommitté med en heltidsanställd ordförande (som skulle ha motsvarande uppgifter som de nuvarande generaldirektörerna) och två deltidsanställda ledamöter, där ledamöterna skulle ha överlappande mandatperioder.

Bilaga 3

Reglering av intäkt från nätverksamhet

Rapport från PriceWaterhouse

1 Nyckelfrågor

Ellagstiftningsreformen syftar till att skapa en ökad konkurrens och möjligheter till handel mellan länder. Avsikten är att de samlade produktions- och distributionsresurserna skall kunna utnyttjas effektivare. Reformen skall bidra till den ekonomiska utvecklingen och är av stor betydelse för såväl de stora industrikonsumenternas, som - med tiden även - de övriga konsumenternas ställning på marknaden.

En förutsättning för konkurrens om el är att marknadens aktörer har tillgång till ledningsnäten. Ledningsnäten för elöverföring, i likhet med gas-, vatten- och telenät, bildar ett s.k. naturlig monopol. Detta innebär att användaren inte kan hänvisas till konkurrenter för samma tjänster. Eldistributionen, eller snarare den del av eldistributionen man börjat kalla nätverksamhet, spelar dessutom en betydande roll för samhällsekonomin genom elprisets genomslag och har genom sin betydelse för infrastrukturen därutöver en allmännyttig funktion. Dessa egenskaper gör att verksamheten bör underställas myndighetstillsyn.

Tillsyn av nätverksamhet är en krävande myndighetsuppgift, som innebär att flera intressen skall tillgodoses. Vissa av dessa är motstridiga, varför en reglering bör sträva till att uppnå en jämvikt mellan dem. Tillsynsmyndigheten bör därvid ta hänsyn till bl.a. följande intressen:

- konsumenternas intresse för låga nättariffer och god servicenivå,
- konsumenternas och samhällets intresse för god leveransförmåga på nätet och
- nätägarnas intressen, genom att de tillåts en skälig avkastning på investerat kapital.

Reglering av nättariffen

En del av denna myndighetstillsyn kommer sålunda att bestå i att reglera priset för nätverksamheten, det vill säga de så kallade nättarifferna.

En av förutsättningarna för detta är att företagen har ett redovisningssystem där samtliga operativa intäkter och kost-

nader för nätverksamheten särredovisas. Därutöver måste företagen föra ett ekonomiskt register över sina anläggningar. Upprättande av en fullständig balansräkning för nätverksamheten är inte emellertid nödvändig (men heller inte ett hinder) för en reglering av nättariffer.

Prissättningen skall ta hänsyn till marknadsaktörernas intressen. Tillsynsmyndighetens uppgift är därvid att tillförsäkra att tarifferna ger företagen en skälig avkastning på deras investerade kapital utan att de genom för höga tariffer kan ta ut monopolvinster. Tarifferna får heller inte vara för låga för att genom detta försvåra företagens finansiering av ny- och återinvesteringar och därmed äventyra leveranssäkerheten på sikt.

Incitament till effektivisering

Tillsynsmyndigheten måste även beakta att företagen ges incitament till effektiviseringar av verksamheten. Vinsterna från effektivisering bör inte enbart kommer ägarna till del i form av större vinster, utan även konsumenterna genom sänkta tariffer.

Med rätt utformad incitament (genom regleringsvillkor) kommer en effektivisering av nätverksamheten att ske. Effektiviseringen kan ske både genom en sammanslagning av nätoperatörer till större enheter för att därmed uppnå skalfördelar och inom existerande operatörer genom teknisk utveckling och ett mer rationellt resursutnyttjande. Representanter för branschorganisationer har angett att sådana effektiviseringsvinster kan uppgå till 20-30% av nuvarande kostnader för nätverksamhet.

Det är givetvis även i konsumenternas intresse att leveransförmågan tillförsäkras, även om vissa konsumenter kan förväntas nöja sig med en större risk för störningar i utbyte mot en lägre nättariff. Även denna frågeställning bör nätmyndigheten överväga vid kontrollen av nättarifferna, så att konsumenterna inte upplever att priset, efter "onödigt" höga investeringar i näten, blir för högt.

Incitament till effektivisering får inte heller leda till att leveransförmågan äventyras. Därvid är tillsynsmyndighetens uppgift att se till att en minimistandard på näten bibehålls.

2 *Regleringsmetoder*

Det finns två principiella metoder för reglering av nättariffer; direkt kontroll över de priser nätverksoperatören kan ta ut (prisreglering) eller kontroll av de vinster denne kan göra (avkastningsreglering). Nedan följer en beskrivning av dessa.

Prisreglering

Denna regleringsmetod sätter ett tak för nättariffer. För att konsumenternas intressen skall tillgodoses tillåts nätavgiften öka endast i förhållande till inflationstakten och en effektivitetsfaktor. Till exempel, om inflationstakten är 5% och effektivitetsfaktorn sätts till 2% per år skulle den tillåtna tariffökningen bli 3%. Om nätägaren kan åstadkomma större effektivitetsförbättringar än 2% tillåts han öka vinsten med motsvarande belopp. Denna möjlighet att öka vinsten utgör ett incitament för nätägaren att öka effektiviteten. Om effektivitetsfaktorn sätts till 4% per år och de effektivitetshöjningar som kan uppnås endast uppgår till 2% skulle priskontrollen leda till minskande vinster.

Det finns ett antal olika modeller för reglering genom pristak som kan appliceras på nättariffer. Kontrollen kan utövas genom någon av följande variabler;

- högsta tillåtna avgift per levererad kWh
- högsta tillåtna avgift per kW vid högsta belastning
- högsta tillåtna avgift per ansluten kund
- ett fast belopp (den totala intäkten begränsas till ett fast belopp som inte varierar med utnyttjandet av nätet eller antalet anslutna kunder)
- en kombination av ovanstående

Den valda prisregleringsmodellen påverkar den ekonomiska risk nätägaren utsätts för. Om, till exempel, pristaket baseras på högsta tillåtna avgift per levererad kWH, kommer intäkten att variera med efterfrågan på el. Vid utformning av pristaket måste myndigheten och nätägaren komma överens om vilken volym som sannolikt kommer att efterfrågas. Om de faktiska volymerna överstiger de prognosticerade är det till nätägarens fördel, eftersom hans intäkter då blir i motsvarande mån högre. Lägre volymer utgör på motsvarande sätt en nackdel för nätägaren.

Metoden kallas även incitamentsreglering ("incentive regulation"), eftersom den ger nätägaren ett incitament att minska kostnaderna för att öka vinsterna. Ökade vinster kan accepteras i nätverksamhet om de är ett resultat av lägre kostnader som uppnås genom effektivitetsförbättringar. Lägre kostnader kan emellertid också uppnås genom att sänka nivån på den service som ges till kunderna. Att eftersätta underhållet leder till lägre kostnader men ger också upphov till driftstörningar. För att skydda konsumenterna bör därför en priskontroll kombineras med krav på planering och drift av nätet samt kundservice.

Oförmåga att uppnå dessa krav bör resultera i en plikt för nätägarna att kompensera konsumenterna, eller till en sänkning av det tillåtna priset. Om definierade servicenivåer skall införas måste de sättas på en nivå som möjliggör att de kan uppfyllas utan orimliga kostnader. Införande av priskontroll med bibehållande av ett tillfredsställande underhåll av nätet och tillfredsställande kundservice är en svår uppgift för myndigheten och för nätägarna att lösa.

Det är nödvändigt att granska de reglerade priserna regelbundet. Kontrollen måste utövas permanent. Det går inte att konkurrensutsätta elmarknaden på sådant sätt att priskontrollen blir onödig. Utrymmet för effektivitetsvinster förändras över tiden och formeln för att beräkna pristaket måste revideras för att återspegla detta. Tidsintervallet mellan revideringarna påverkar nätägarnas incitament att öka effektiviteten. Under tiden fram till nästa revidering kan de behålla vinsterna som genereras av de effektivitetsökningar som överstiger de antaganden, som legat till grund för prisregleringen.

När formeln för att beräkna pristaket revideras kommer effektivitetsvinsterna att fördelas mellan kunder och ägare. För frekventa revideringar, säg varje eller vart annat år, leder till att ägarnas incitament att öka effektiviteten minskar. Å andra sidan, skulle revideringarna företas alltför sällan, säg vart sjunde år eller ännu mer sällan, skulle både nätägarna och kunderna exponeras för alltför stor risk. Kunderna skulle inte komma i åtnjutande av de effektivitetsvinster som gjorts förrän efter många år och ägarna utsätts för risken att de förutsättningarna som gällde när pristaket sattes väsentligt förändrats. I Storbritannien, där prisreglering tillämpas, sker revidering av priskontrollen med mellan tre och fem års mellanrum. Den längre perioden föredras.

Reglering genom pristak har som sagt införts för den privatiserade industrin i Storbritannien. Metoden har också använts vid reglering av vissa telekommunikationsföretag i USA och Kanada.

Regleringsmyndigheten för elföretagen i Storbritannien, OFFER, genomförde nyligen en revidering av nätregleringen för de två skotska företagen, Scottish Power och Scottish Hydro-Electric. Den tidigare prisregleringen i dessa företag var baserad på transmitterad el (öre/kWh). Ett av myndighetens förslag var att frångå den regleringsformen och i stället föreslå en prisreglering baserad på totala intäkter. Motiveringarna till detta är att kostnaderna varierar mycket lite med den transmitterade mängden på kort- och medellång-sikt. Sålunda varierar företagens lönsamhet alltför mycket beroende på vilka antagan-

den som gjordes om den transmitterade mängden när nätavgiften fastställdes. En konsekvens av detta är att priskontrollen inte ger incitament till energibesparingar, snarare tvärtom.
Vid prisreglering måste också följande sekundära frågor beaktas. Sådana är t ex;

- den exakta omfattningen av den reglerade intäkten; t.ex, skall den inkludera anslutningsavgifter? Nätägaren har skyldigheter mot de anslutna kunderna. En priskontroll som reglerar intäkterna i förhållande till distribuerade kWh garanterar inte kostnadstäckning - den beror på den ökade efterfrågan som kommer från nyanslutna kunder.
- skall inflationsfaktorn baseras på historisk eller prognosticerad inflation?
- grunderna för beräkning av effektivitetsfaktorn; skall nätverksmyndigheten granska effektiviteten hos varje nätägare eller skall en gemensam faktor gälla för alla?
- rutinerna för justering av pristaket på grund av oförutsedda händelser.

Avkastningsreglering

Metoden beskrivs i ellagsstiftningsutredningen, Elkonkurrens med nätmonopol SOU 1993:68. Därutöver kan vissa egenskaper av regleringsmetoden belysas närmare.

En reglering baserad på ett avkastningstak skulle tillåta nätägarna att sätta tariffer som medger full kostnadstäckning och en rimlig avkastning på sysselsatt kapital. Denna form av kontroll ger inte i sig själv något incitament att minska kostnaderna. I USA, där denna metod för priskontroll är förhärskande, åtföljs den av en kontroll av verksamhetskostnaderna. Endast kostnader som är relevanta och nödvändiga för verksamheten tillåts ingå i underlaget för nätavgiften. Den här typen av reglering har nackdelen av att kunna verka inkräktande och medföra att myndigheterna snarare än företagsledningen styr verksamheten. En avkastningsreglering innebär också att nätmyndigheten måste definiera vad som är en lämplig avkastning.

Metoden är emellertid i många avseenden enklare än en prisreglering och därmed säkrare. Behovet av att prognosticera volymer och kostnader för att sätta taket för tarifferna bortfaller. Inte heller behöver en effektivitetsfaktor definieras. Avkastningsreglering kan också utan svårigheter hantera överföringsförluster, då dessa betraktas som en kostnad bland övriga kostnader för nätverksamheten och debiteras ut på kunderna.

Arbetsbelastningen hos nätverksmyndigheten skulle troligen dock bli högre med avkastningsreglering än med reglering via pris. Avkastningsregleringen ger inte direkt incitament till effektiviseringar. Av denna anledning skulle myndigheten inte bara behöva utöva löpande kontroll över avkastningsnivån utan också över nätägarnas kostnader. I den mån denna kontroll brister, riskerar reformen att inte uppfylla de mål som ställts.

I Norge används avkastningsregleringen, med viss kontroll på prisutvecklingen, för nätverksamheten. Främsta orsaken till detta torde vara att metoden är säkrare. Regleringsmyndigheten hade vid avregleringen inte en tillräcklig kunskap om företagen och deras kostnader för nätverksamheten för att utfärda, och följa upp efterlevnad, av ett pristak. Den valda metoden har inte oväntat lett till ett misstroende från kunderna och resulterat i omfattande undersökningar om nätägarna - de facto - tar ut för höga avgifter. Utvecklingen pekar på att regleringen i framtiden kan komma att baseras på ett pristak.

Sammanfattningsvis kan konstateras att avkastningsreglering är det säkraste alternativet. Det ger högre sannolikhet för kostnadstäckning och god nätstandard, men den lämnar emellertid mindre utrymme för nätägarna att öka vinsterna, och därmed effektivisera verksamheten.

Pristak eller avkastningstak?

Regleringsmyndigheten bör resonera på ett liknande sätt oavsett om metoden för reglering är baserad på pris eller avkastning. Med en prisreglering är det nödvändigt att ta hänsyn till de operativa kostnaderna, möjligheter till effektivisering, nivån på åter- och nyinvesteringar samt avkastningen på nya och existerande tillgångar för att erhålla ett tak för nätägarens totala intäkter.

Incitament till effektivisering uppnås genom att ett pristak bestäms för ett antal år framöver, t.ex. fem år. Det bestämda taket justeras inte även om de verkliga utfallet skiljer sig från den ursprungliga prognosen för denna period. I synnerhet om avkastningen blir högre än beräknat, p.g.a. effektiviseringsvinster, finns det ingen orsak till att justera pristaket. Möjligheten att få behålla effektiviseringsvinsterna under perioden tills pristaket ses över ger ett starkt incitament för nätägaren att begränsa utgifterna.

En konsekvens av uppnådda effektiviseringar är att distributörens verkliga avkastningen överstiger den som har bedömts skälig av nätmyndigheten. Den verkliga avkastningen kan också underskrida den skäliga. Detta kan inträffa bl.a. om företaget

inte uppnått den effektivisering som myndigheten ansåg möjlig. Följaktligen ger en prisreglering genom tiden en jämn tariff medan avkastningen kan variera.

Vid bedömningen av den tillåtna vinsten enligt avkastningsreglering bör samma faktorer beaktas som vid en prisreglering. Skillnaden mellan de två metoderna är att företagen vid en avkastningsreglering kan justera tarifferna närhelst förändringar i kostnaderna eller investeringarna skulle leda till att den verkliga avkastningen skulle skilja sig från den tillåtna. Sålunda leder en avkastningsreglering över tiden till en jämn avkastning medan tarifferna kan variera.

3 Prisreglering enligt standardkostnadsförslaget och avkastningsregleringen enligt ellagsutredningen

Sammanfattning standardkostnadsförslaget

Standardkostnadsförslaget belyses i Anderssons och Lundbergs särskilda yttrande till ellagsutredningen. Utifrån den, samt genom diskussioner med representanter för branschorganisationer, har vi tolkat förslaget så som redovisas nedan.

Den s.k. standardkostnadsregleringen är en form av prisreglering. Den godkända nättariffen bestäms på basis av kostnader i verksamheten. Dessa kostnader baseras på standarder för genomsnittskostnader eller erfarenhetssiffror för branschen. De kostnader som inkluderas enligt standardkostnadsförslaget i beräkningen för nättariffen är följande:

Kapitalkostnaderna (K)

Dessa beräknas som en real annuitet på nyanläggningsvärdet på befintligt nät. Denna annuitet skall täcka kostnaderna för förnyelse och normal expansion. Nyanläggningsvärdet i sin tur räknas utgående ifrån en branschgemensam kostnadskatalog, EBR.

Genom användande av nyanläggningsvärden enligt EBR blir kapitalkostnaden i nättariffen likartad i jämförbara nät. I sitt särskilda yttrande konstaterar Andersson och Lundberg att de nu faktiskt bokförda kapitalkostnaderna (värdet på anläggningstillgångarna) för tekniskt jämförbara nät varierar avsevärt.

Drift - och underhållskostnaderna (DU)

Dessa föreslås uttryckas t ex i % av nyanläggningsvärdet.

Administrationskostnaderna (A)

För dessa kostnader finns erfarenhetsstudier att tillgå, och kostnaderna kan uttryckas genom att använda en lämplig fördelningsnyckel som varierar beroende på abonnenttäthet, typ och storlek av abonnemang etc.

Nätförlusterna (F)

Här kan användas schablonvärden för olika nätstrukturer med gällande kraftpris.

Kalkylsumman (K+DU+A+F) blir det belopp som utgör underlaget för företaget vid sin prissättning och det som nätmyndigheten förväntas utöva tillsyn över.

I sitt särskilda yttrande säger Andersson och Lundberg att deras förslag innebär att vare sig någon särredovisad balansräkning eller resultaträkning kommer att behövas. De hävdar också att "metoden har i långvarig praktisk användning visat att några problem med avskrivningsunderlag eller likviditet inte uppstår".

Förslaget innebär också att nätägarna får ett incitament till att effektivisera sin verksamhet. De företag som lyckas sänka sina kostnader under standardnivån får behålla vinsterna för detta, medan de som inte lyckas drabbas av dålig lönsamhet och kan i sista hand drabbas av konkurs. För att nätstandarden inte skulle försämras som ett resultat av försummat underhåll förutsätter förespråkarna av denna modell att nätmyndigheten övervakar nätkvaliteten.

Sammanfattningsvis innebär standardprismodellen en prisreglering av monopolverksamheten. Av de alternativ som förts fram i kapitel 2 liknar standardkostnadsmodellen främst en priskontroll som utövas på ett fast belopp, dvs den totala intäkten begränsas till ett belopp som inte varierar med utnyttjandet av nätet eller antalet anslutna kunder. Principerna i förslaget är klara, men detaljerna är inte fullt genomarbetade. Bl.a. krävs kompletteringar av EBR kostnadskatalogen och fortsatt utredning om fördelningsprinciperna för schablonkostnaderna för drift och underhåll och administration. Ingen klar hänvisning ges heller till hur eventuella effektiviseringsvinster skall komma konsumenterna tillgodo. Vi återkommer till dessa frågor nedan.

Sammanfattning av ellagstiftningsutredningens förslag till reglering av nättariffen

Skäligheten av tariffen bedöms av nätmyndigheten dels på basis av en avkastningsindikator dels på en prisindikator. Nätmyndigheten bestämmer riktvärden på dessa båda indikatorer.

Avkastningsregleringen skall främst bygga på ett tak för avkastning på justerat eget kapital efter schablonskatt. Anläggningstillgångar skall värderas med utgångspunkt från historiska anskaffningsvärden.

Prisregleringen föreslås baseras på ett för branschen relevant index, som tar hänsyn till prisutvecklingen. Genom att ta fram en rationaliseringsfaktor bestäms den nivå av rationalisering/effektivisering som skall komma kunden till godo. Detta sker genom att nätägaren inte får kompensera prisökningarna fullt ut i tarifferna. Om ytterligare kostnadsbesparingar åstadkommes kommer det ägaren till godo.

Utredaren menar att alternativa indikatorer kan behöva utnyttjas för att bedöma skälighet. I utredningen nämns avkastning på totalt- eller sysselsatt kapital samt avkastning på tekniska nuvärden.

Nätverksamheten skall särredovisas med i princip fullständiga resultat- och balansräkningar enligt vissa riktlinjer. I princip skall ABL och BFL i tillämpliga delar gälla för alla nätägare.

Sammanfattningsvis är förslaget en kombination av en avkastningsreglering och prisreglering. Metodens huvudsakliga egenskaper ur den kontrollerande myndighetens synpunkt framgår i beskrivningen av prisregleringen och avkastningsregleringen, och jämförelsen mellan dessa, i kapitel 2 ovan.

4 Praktiska synpunkter på standardkostnadsmetoden

I teorin är standardkostnadsmetoden genomförbar som en regleringsmetod. Nedan behandlas vissa konsekvenser av förslaget och möjliga problemområden. Som sådana har vi identifierat följande:

Användningen av standardkostnader

Företrädarna för standardkostnadsmodellen föreslår att den av branschen framtagna kostnadskatalogen (EBR) används som underlag till beräkning av kapitalkostnaderna i nätverksamheten. Förslaget innebär även att kostnader för drift och underhåll schabloniseras som en procent av anläggningsvärdet enligt ett nuvärde i EBR.

För att schabloniserade kapitalkostnader skall kunna användas krävs att samtliga anläggningstillgångar för såväl lokal- som regionaldistribution inkluderas i en allmänt accepterad kostnadskatalog. Undantag till detta kan givetvis medges av regleringsmyndigheten.

Den nuvarande katalogen är inte komplett. Där återfinns inte t.ex. fördelningsstationer, driftscentraler och mätutrustning. Eftersom EBR-katalogen i princip skall omfatta anläggningar inom lokaldistribution finns inte anläggningar för regional distribution i katalogen. Sålunda krävs ett fortsatt arbete för att komplettera katalogen.

Standardkostnader måste utarbetas så att de är tillräckligt anpassade till de enskilda distributörernas förutsättningar. Endast då kan de accepteras av den övervägande delen av nätägare, regleringssmyndigheten och konsumenter. Konsekvensen av alltför grova standardkostnader är att de verkliga kostnaderna avviker betydligt och därmed utgör ett dåligt underlag för konsumenter och nätmyndigheten för att bestämma nätavgiftens skälighet. Risken är att enskilda nätägare med förutsättningar för låga verkliga kostnader i stället baserar tariffen på standardkostnader, eller att distributörer med höga verkliga kostnader i stället påvisar dessa för nätmyndigheten.

Vid diskussioner med företrädare inom branschen har det framkommit att EBR-katalogen historiskt främst varit inriktad och använd för landsortsdistribution. Viss anpassning har senare gjorts för att ta hänsyn till kostnader förknippade med tätortsdistribution. Det bör dock konstateras att ett kompletterande arbete kommer att krävas för att komma fram till en kostnadskatalog som innehåller samtliga typer av anläggningar och vars prisnivåer kan accepteras av såväl nätägare, konsumenter som nätmyndigheten.

Kompletterande analyser av kostnadskatalogen måste sålunda göras i följande avseenden:

- Hur väl nedbrutna är schabloner i kostnadskatalogen, dvs kan man i katalogen erhålla tillräckligt specificerade kostnader som kan accepteras av samtliga nätägare.
- Hur väl överensstämmer schabloner generellt med faktiska kostnader. En större distributör torde kunna erhålla bättre villkor än en mindre vid uppköp av t ex en större entreprenad.
- Vi har fått indikationer på att ett flertal distributörer inte för tillfället använder EBR-katalogen för beräkning av t ex prissättning. Detta innebär att ett relativt omfattande arbete hos en stor del av nätägarna om en gemensam kostnadskatalog skall kunna användas krävs.

Nätmyndigheten kan även, beroende på enskilda nätägares förutsättningar, bestämma en prisnivå som avviker från den enligt standardkostnadsmodellen. Så att t.ex. kapitalkostnadsandelen för nätägare med goda förutsättningar beräknas som katalogpris -5%, och för nätägare med dåliga möjligheter till att uppnå standarden medges t.ex. +5% vid prissättningen. En förutsättning för detta är att nätmyndigheten känner till omständigheterna och de verkliga kostnaderna. Detta i sin tur förutsätter en viss särredovisning av nätverksamheten. Vi återkommer till detta nedan.

En kostnadskatalog som EBR-katalogen är relativt svårbegriplig för en lekman. Kapitalkostnader baserade på schablonkostnader i en priskatalog utarbetad av nätägarna kan därför komma att ifrågasättas av konsumenterna.

Kalkylräntan

Kapitalkostnaden för en nätägares investeringar i eldistributionsanläggningar bestäms externt. Den består av den ränta som nätägaren är hänvisad till att betala dels sina lånegivare, dels avkastningskravet från sina ägare. Detta avkastningskrav bestäms i sin tur på kapitalmarknaden, som alltid medger ett alternativ för kapitalägarnas användning av dessa medel. Det finns alltså ett konkurrensförhållande som främst är kopplat till det ekonomiska risktagandet.

Nätmyndigheten bör tillåta att företagen erhåller minst samma avkastning på sina investeringar, som deras kapitalkostnader. Då finansieringen, och därav orsakade kapitalkostnader, utfaller på olika sätt, beroende på bl.a. vilken företagsform verksamheten drivs i, krävs det att myndigheten beaktar detta då intäkten bestäms. Om räntesatsen för kapitalkostnaden standardiseras kommer det att finnas vinnare och förlorare bland distributörerna genom själva standardiseringen.

Standard administrationskostnader

Standardisering av gemensamma kostnader för t ex administration utgör ett problem, då även om verksamheterna hos olika nätägare är liknande, varierar organisationsformen och därmed administrationskostnaderna mellan företag. Det finns dock inga hinder till att nätägarna använder verkliga kostnader för administration av nätverksamhet som underlag till tarifferna. Detta förutsätter dock särredovisning och dokumenterade fördelningsnycklar för gemensamma kostnader.

Nätförluster

Kostnaden för nätförlusterna beror på den förlorade kvantiteten och priset på denna. Hur skall det senare beräknas - utgående från ett marknadspris eller leverantörernas kontraktspris? Om priset och kvantiteten standardiseras kommer det återigen att finnas vinnare och förlorare bland nätägarna genom själva standardiseringen.

Konsumenternas intressen

Vi har inte fått en klar bild av hur eventuella effektiviseringsvinster skall fördelas mellan nätägarna och kunderna i framtiden. Inom branschen hävdas att EBR katalogen i sig innehåller effektiviseringseffekter genom att den årligen revideras med de senaste priserna och den tekniska utvecklingen. Ingen hänvisning ges dock till hur minskningen i drift, underhåll och administration genom en strukturrationalisering (och därmed ökade effektiviseringar genom skalfördelar) skall komma kunderna tillgodo.

Förslaget innebär en risk för högre tariffer för konsumenterna initialt. För de företag som tidigare subventionerat annan verksamhet med intäkter från eldistribution, t ex genom att tidigare års vinster har investerats i annan verksamhet, eller delats ut genom koncernbidrag eller vinstutdelning, kan detta innebära att konsumenterna får betala "en gång till" för nättjänsten. I de fall vinsten använts i verksamheten innebär förslaget endast att konsumenterna med olika nättariffer ligger i olika faser i en investeringscyckel, som över anläggningarnas livslängd jämnas ut.

Det andra området för potentiella besparingar är kostnaderna för ny- och återinvesteringar. Historiskt varierar principerna för när återinvesteringar på befintliga nät gjorts mellan företag. Vissa företag har återinvesterat när 50% av anläggningarnas tillgänglighet överskridits, vissa när 90% har överskridits. Mentaliteten har ofta varit att investera nu för framtida behov. En del företag kan ha "plöjt ner pengarna i nya ledningar" hellre än att beskatta dessa. Eftersom nätägarna även i framtiden garanteras en avkastning på investeringarna (i form av annuitet för kapitalkostnad), finns inget incitament att minska på investeringsnivån för att uppnå besparingar så länge dessa görs till standardkostnader. Därför krävs det att nätmyndigheten även reglerar investeringsverksamheten.

Det finns också en risk för att drift och underhållskostnaderna minimeras. Om standarden för dessa är baserad på en procent

av nuanläggningsvärdet finns ett incitament till att de verkliga drifts- och underhållskostnaderna skall underskrida dessa. För att nätägarna inte skall försumma driften och underhållet på bekostnad av service till konsumenterna, krävs att branschen upprättar vissa standards och jämförelsetal för drift- och underhåll som nätmyndigheten kan använda vid tillsyn.

Det bör påpekas att en uppskrivning av befintliga anläggningar genom en nukostnadsvärdering inte bör leda till högre drift- och underhållskostnader som underlag till nättariffen. Ett alternativt sätt för att beräkna drift- och underhållskostnaderna skulle vara att dessa specificeras och standardkostnader fastställs för varje betydande komponent.

Utan nätmyndighetens inflytande kommer sammanfattningsvis en standardbaserad reglering inte att förhindra "onödiga" nyinvesteringar, samtidigt som metoden kan ge ett incitament till att minimera drift och underhållskostnaderna på bekostnad av konsumenterna. Detta är i och för sig inget som är specifikt för standardmetoden, utan gäller även annan form av reglering.

Jämlik behandling mellan företag/kunder

Beroende på historiska betingelser har tariffen varierat mellan olika nät. Orsakerna till detta har bl.a. varit att de bokförda avskrivningarna varierar avsevärt mellan olika nät, som annars är tekniskt jämförbara. Anledningen till detta är bl.a. hög inflation över en längre tid och att ett stort antal nät överlåtits till nya ägare varav nya anläggningsvärden bokförts, som överstigit säljarens bokförda värde. Tilläggas kan att olika bolag har använt olika livslängder för liknande anläggningar, samt att olika aktiveringsprinciper använts. Effekten av de olika historiska förutsättningarna är att nättariffen för en lågspänningskund kan variera avsevärt.

Denna brist på jämförbarhet i bokförda värden för anläggningstillgångar och därmed effekten på nättarifferna tas inte hänsyn till i nu gällande förslag i utredningen. Genom att en standardkostnadsmodell introduceras skall alla nätägare, säger förespråkarna för standardkostnadsmodellen, få samma villkor för tariffsättning, oavsett historiska betingelser. Detta kan leda till att tarifferna för vissa nätägare bör sänkas och för andra höjas. Hur skall detta tillåtas ske?

Övergångsproblematiken

Det har framförts att om alla nätägare, oavsett historiska betingelser, skall tillåtas ta ut en viss nätavgift kommer det att finnas "vinnare" och "förlorare" i reformen.

"Vinnare" är de distributörer som har låga värden på sina historiska anläggningstillgångar. De tillåts nu prissätta sina nättjänster utifrån ett tekniskt nuvärde som överstiger de historiska värdet på anläggningarna. Konsekvensen av detta är att de kommer att erhålla en mycket god avkastning på sina befintliga nät. I de fall dessa nätägare har använt historiska vinster till att subventionera annan verksamhet, eller om medel utdelats till ägare i stället för att fonderas för framtida investeringsbehov, kommer konsumenterna att betala för nättjänsten på nytt.

"Förlorare" är de nätägare som nyligen investerat och har höga kapitalkostnader för detta. Dessa kanske inte tillåts ta ut en nätavgift som motiveras för att finansiera investeringarna.

Det bör härvid kommenteras att den avkastning som nätägarna skall tillåtas på sina existerande tillgångar inte nödvändigtvis behöver vara densamma som tillåts på nya investeringar. Därav följer att en uppskrivning av befintliga tillgångar inte bör kunna motiveras som underlag till ökade nättariffer. Vi återkommer till detta i vårt exempel i kapitel 5.

Det kommer alltid att finnas vinnare och förlorare vid införandet av ett standardkostnadssystem. Förlorare är de nätägare som inte kan leva upp till standardkostnaderna på grund av orsaker som företagsledningen inte kan påverka, i varje fall på kort sikt. Vinnare är de vars förutsättningar är bra, utan direkt förtjänst av företagsledningen, för att underskrida standardkostnader.

Behovet av särredovisning

I debatten har framförts att standardkostnadsmetoden skulle minska behovet för särredovisning av nätverksamheten. Det stämmer att kraven på särredovisning inte behöver vara så fullständiga som i ellagsutredningens modell. Viss särredovisning är dock nödvändig både ur nätmyndighetens och den enskilde distributörens synvinkel.

I sin reglerande verksamhet skulle nätmyndigheten behöva beräkna och följa upp att nätägaren håller sig inom ramen för den accepterade nivån för intäkter. Detta innebär att myndigheten bör ha uppgifter om anläggningstillgångarna (inklusive anskaffningar och avyttringar) och varje nätägares verkliga

kostnader med sådan noggrannhet att det kan konstateras att standardkostnaderna är möjliga att tillämpa.

Förutom att nätmyndigheten utövar kontroll över nätavgiften åligger det myndigheten att granska att det inte förekommer s.k. korssubventionering mellan distributörens nätverksamhet och elförsäljningsverksamhet, så att det kan uppstå hinder för konkurrens. Låt oss beskriva detta med följande exempel:

Anta att kunden betalar 50 öre/kWh för sin el, varav 30 öre är för produktion och 20 öre för distribution (15 öre för nätverksamhet och 5 öre för elförsäljning). Priset för nätverksamhet och elförsäljning innehåller en acceptabel vinst. Anta nu att distributören sätter ett pris, som betalas både av den egna elförsäljningsverksamheten och utomstående leverantörer, på 25 öre för nättjänsterna. Med ett oförändrat pris till kunden på 50 öre/kWh är då elförsäljningsverksamhetens kostnader 30 öre för råkraft, 25 öre för nättjänster och 5 öre egna kostnader, totalt 60 öre. Alltså en förlust för elförsäljningen på 10 öre, som dock inte skulle påverka distributörens sammanlagda vinst. Men, en potentiell extern leverantör skulle ha kostnader för råkraft på 30 öre och avgifter för nättjänster på 25 öre och ett "marknadspris" på 50 öre/kWH. Leverantören skulle inte kunna konkurrera i lönsamhet och därmed vara utsatt för ett otillbörligt hinder för konkurrens.

För att kunna bemöta anklagelser för korssubventionering behöver nätmyndigheten få tillgång till information om distributörernas intäkter och kostnader för nätverksamhet och elförsäljning separat.

I en konkurrensutsatt elmarknad krävs det att nätmyndigheten kan konstatera att:

- nätoperatören inte missbrukar sin monopolställning genom att förtjäna en oskäligt hög vinst eller genom att ha en otillräcklig servicenivå, och
- nya aktörer bereds tillfälle att konkurrera med de existerande producenterna och elleverantörerna på lika villkor.

För att myndigheten skall kunna genomföra sin uppgift på dessa punkter krävs det särredovisning mellan de konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamheterna.

Det ligger även i distributörens intresse att veta hur deras verkliga kostnaderna för nätverksamheten utfaller i förhållande till standarden. Därför skulle de antagligen införa en särredovisning även på eget initiativ.

Särredovisningen kan dock enligt vår åsikt inskränkas till de operativa intäkterna och kostnaderna samt balansräkningens aktivsida.

5 *Reglering av nättariffer och värdering av anläggningstillgångar*

Här beskriver vi ett alternativt sätt att betrakta regleringen av nättariffen och värderingen av anläggningstillgångar.

Nätmyndighetens uppgift är att besluta hur mycket vinst en effektiv nätägare skulle kräva för att driva nätverksamhet enligt specificerade krav för kvaliteten på nät- och kundservice. För att erhålla denna vinstnivå behöver myndigheten analysera tre utgiftsposter; de operativa kostnaderna (drift, underhåll och administration), nyinvesteringar och avkastningen på tillgångarna (= kostnaden för kapital, dvs långfristig upplåning och ägarnas avkastningskrav).

I Bilaga 1 exemplifieras metoden med hjälp av en simulering av en lokaldistributörs antagna intäkter och kostnader under en period av fem år.

Vi vill betona att detta inte bör ses som ett förslag till reglering, eftersom vi inte inom ramen för detta uppdrag kunnat utvärdera alla praktiska konsekvenser av att reglera ca 300 nätägare enligt denna metod. Det kan visa sig vara en övermäktig uppgift. Vårt förslag bör därför inledningsvis tjäna som ett underlag för diskussion.

De operativa kostnaderna

Nätmyndigheten skulle behöva veta vilken nivå dessa ligger på för närvarande, samt vilka möjligheter till effektiviseringar som föreligger. Myndighetens bedömning kan baseras på jämförelser dels med andra nätoperatörer, dels mellan företag inom andra branscher. Antaganden om operativa kostnader behöver inte baseras på "verkliga", eller budgeterade kostnader utan kan vara baserade på "standard" kostnader som återspeglar en genomsnittlig kostnad för alla nätoperatörer.

I Bilaga 2 har vi simulerat ett utfall av distributörens verksamhet där de operativa kostnaderna, som ett resultat av effektivisering, successivt har minskat. Detta påverkar givetvis avkastningen positivt.

Anläggningsinvesteringar

Regleringsmyndigheten ställs inför två frågor. För det första, hur mycket investeringar krävs för att bibehålla nätet (återinvesteringar) och för att utveckla nätet (nyinvesteringar)? Regleringsmyndigheten behöver inte acceptera en distributörs investeringsplaner. Det är fullt möjligt att det finns utrymme för

effektivisering i vissa typer av offentliga anläggningar. Regleringsmyndigheten skulle kunna besluta att vissa projekt är onödiga och följaktligen inte ta dem i beaktande vid beräkningen av de erforderliga intäkterna. I vårt exempel är de årliga investeringarna 13 miljoner.

Den andra frågan regleraren måste beakta är vad kapitalkostnaden för att finansiera dessa investeringar är. Denna bör vara den marknadsmässiga kostnaden för investeringar i affärsverksamhet med låg risk. Den kan variera mellan distributörer beroende på den ränta som företaget betalar på sina belånade medel och den avkastning som ägarna kräver. Om distributören har omfattande övriga konkurrensutsatta verksamheter så som produktion och elförsäljning kan detta öka kapitalkostnaden. I vårt exempel är den reala kostnaden för kapital 5,7%. Denna uppskattning är en förenkling av verkligheten som kompliceras av bl.a. hänsyn till inkomstskatter.

Regleringsmyndigheten bör tillåta att nätägaren tjänar minst den marknadsmässiga kapitalkostnaden på investeringen. Om så inte är fallet blir nätägaren ovillig att investera i nätet.

Avkastning på existerande anläggningar

Nätmyndigheten behöver inte anta samma synsätt för avkastningen på de existerande anläggningarna som på kommande investeringar. Den accepterade avkastningen på de existerande anläggningarna kan alltså variera från den som är accepterad för nya investeringar.

Nätmyndighetens agerande kommer antagligen att styras av de nuvarande nivåerna på tarifferna. Dessa kan härledas från distributörens totala intäkter för eldistribution genom att eliminera produktions- eller råkraftinköpskostnaderna och distributörens kostnader för elförsäljning. Om avregleringen inte skall innebära höjda kostnader för konsumenterna bör denna nätinkomst representera ett tarifftak. I vårt exempel är detta intäktstak (tarifftak) uppskattat till 43.8 miljoner.

Genom att därefter subtrahera de operativa kostnaderna, investeringarna och en avkastning på nya investeringar, erhåller man ett restbelopp som bestämmer avkastning på de befintliga tillgångarna. Denna avkastning kan vara högre eller lägre än den som tillåts på nya investeringar. Genom att nya investeringar successivt ersätter gamla kommer distributörernas avkastning att närma sig den nya avkastningsnivån. Detta skulle i sin tur leda till en successiv ökning, alternativt sänkning, av tariffen (allt annat lika).

Nätregleraren kommer antagligen inte att tillåta en ökning av tariffen genom en uppskrivning av nuvarande tillgångar. En sådan skulle helt enkelt innebära en värdeöverföring från konsumenterna till ägarna av företagen. Detta kan inte vara avsikten med reformen.

Regleringen och inflation

Prisreglering innebär ett tak för inkomsterna ett antal år framöver. När bedömningen för detta görs bör hänsyn tas till inflationen. Den reglerade intäkten bör sättas i reala belopp, dvs utan hänsyn till inflation. Nätägaren bör tillåtas att föra över kostnadsökningarna p.g.a. inflation till kunderna. Därför bör intäktsregleringen anta den väl kända formeln KPI - X, där KPI är konsumentpris index och X är effektiviseringsfaktorn. Genom att på detta sätt skydda företagen (och ägarna) för inflationsrisken, som de i annat fall skulle vara utsatta för, leder detta även till en lägre kostnad för kapital.

Den kostnad för kapital som används för att härleda det tillåtna inkomsterna bör vara justerad för inflation. Denna kan antas vara stabil mellan de år som nätmyndigheten väljer att se över företagen. I motsats till detta kommer den nominella kostnaden av kapital variera från år till år med variationer i bl.a. inflationen. Till exempel i Norge har nätmyndigheten nyligen reviderat avkastningstaket till 7% i stället för 11% som en följd av främst minskningen av inflationen. Om en nominell kostnad för kapital används vid bestämmande av nättariffen, tvingas man antingen till att göra ett antagande om den framtida inflationen eller justera den reglerade intäkten närhelst inflationen ändras. Antaganden om inflationen skulle utsätta både nätägaren och kunden för en ytterligare risk. Den förra skulle föredra en alltför hög prognos och den senare en alltför låg prognos.

Som framgår ovan bör den reglerade inkomsten medge nätägarna en avkastning som är minst lika med kostnaden för kapital. Om kostnaden för kapital anges i reala termer krävs det för konsekvensens skull även att de nya investeringarna under tillsynsmyndighetens översiktsperioder värderas i reala termer.

Det är enklare att hantera inflationsinverkan med en avkastningsreglering än genom en prisreglering. Eftersom avkastningsregleringen kräver regelbundna ändringar i tarifferna kan dessa innefatta även en justering för inflationen.

Värderingsprinciper - sammanfattning

Det ovan beskrivna synsättet på en reglering av nätintäkterna särskiljer behandlingen av de existerande nättillgångarna och nyinvesteringarna. Principen för tillgångarnas värdering och avkastningen på dessa bör inte bestämma nätoperatörens intäkter. En uppskrivning av de existerande tillgångarna bör sålunda inte leda till en ökning av tariffen. Istället kan intäkten härledas ur nätoperatörens marknadsrelaterade kostnad för kapital för nya investeringar, som under och efter perioden för översynen av tarifferna skulle justeras för inflation. Detta skulle innebära ett gradvist införande av en nukostnadesredovisning. Det skulle även göra det ointressant att skriva upp tillgångarna för att uppnå en fördelaktigare position inför regleringens ikraftträdande.

LOKALA ENERGI AB – SIMULERING AV REGLERINGSALTERNATIV
informationen hämtad ur senaste årsredovisning, 1992,
samt under diskussioner med företagsledningen

Beräkning av kapitalkostnad:
(grov beräkning endast för att exemplifiera metoden)

	belopp (MSEK)	ränta	andel	vägd ränta
Lån	99	8	57.2	4.6
Eget kapital	74	12	42.8	5.1
Totalt	173		100.0	9.7
Inflation				−4.0
Real kapitalkostnad				5.7

Beräkning av intäkt från nätverksamhet:

Intäkter	164
Råkraft *	−113
Övr kostn (ej nätverks.)	−4.7
Kostn för elförs.	−2.5
Nätintäkt	43.8

(* inklusive nätförluster)

Simulering av regleringen enligt alternativet:

	År 1 (MSEK)	År 2 (MSEK)	År 3 (MSEK)	År 4 (MSEK)	År 5 (MSEK)
Nätintäkter	43.8	43.8	43.8	43.8	43.8
D & U, A	−19.1	−19.1	−19.1	−19.1	−19.1
Investeringar	−13	−13	−13	−13	−13
Avkastningskrav	−0.72	−1.42	−2.14	−2.87	−3.59
Över/Underskott (=avkastning på "gamla" tillgångar)	11.0	10.3	9.6	8.8	8.1
öre/kWh	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Volym GWh	500	500	500	500	500
Tillgångar:					
gamla	137	132	127	122	117
nya	12.7	25.0	37.7	50,4	63.1
Totalt	149.7	157.0	164.7	172.4	180.1
Avkastning (%):					
gamla	8.0	7.8	7.5	7.2	6.9
nya	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7

LOKALA ENERGI AB – SIMULERING AV REGLERINGSALTERNATIV
informationen hämtad ur senaste årsredovisning, 1992,
samt under diskussioner med företagsledningen

Beräkning av kapitalkostnad:
(grov beräkning endast för att exemplifiera metoden)

	belopp (MSEK)	ränta	andel	vägd ränta
Lån	99	8	57.2	4.6
Eget kapital	74	12	42.8	5.1
Totalt	173		100.0	9.7
Inflation				−4.0
Real kapitalkostnad				5.7

Beräkning av intäkt från nätverksamhet:

Intäkter	164
Råkraft *	−113
Övr kostn (ej nätverks.)	−4.7
Kostn för elförs.	−2.5
Nätintäkt	43.8

(* inklusive nätförluster)

Simulering av regleringen enligt alternativet:

	År 1 (MSEK)	År 2 (MSEK)	År 3 (MSEK)	År 4 (MSEK)	År 5 (MSEK)
Nätintäkter	43.8	43.8	43.8	43.8	43.8
D & U, A	−19.1	−18	−17	−16	−15
Investeringar	−13	−13	−13	−13	−13
Avkastningskrav	−0.72	−1.42	−2.14	−2.87	−3.59
Över/Underskott (=avkastning på "gamla" tillgångar)	11.0	11.4	11.7	11.9	12.2
öre/kWh	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Volym GWh	500	500	500	500	500
Tillgångar:					
gamla	137	132	127	122	117
nya	12.7	25.0	37.7	50.4	63.1
Totalt	149.7	157.0	164.7	172.4	180.1
Avkastning (%):					
gamla	8.0	8.6	9.2	9.8	10.4
nya	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7

Bilaga 4

Förslag till Förordning (1993:000) med instruktion för Nätregleringsverket

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Nätregleringsverket har till uppgift att verka för en långsiktig säker kraftöverföring till låga priser för alla elabonnenter. Verkets uppgift är också att främja handel och konkurrens på elnäten samt att verka för att nätutbyggnad sker så att intrång och miljökonsekvenser minimeras.

2 § Nätregleringsverket fullgör de uppgifter som följer av lagen (1902:71 s.1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, elförordningen (1994:00) och förordningen (1994:00) om särredovisning av nätverksamhet för elektrisk ström.

3 § Nätregleringsverket skall också
1. informera elabonnenter och allmänhet om nätföretag och dess verksamhet,
2. följa den tekniska utvecklingen avseende främst kraftöverföring och mätteknik,
3. svara för att relevant statistik och annan information avseende nätföretag och dess verksamhet tas fram och görs allmänt tillgänglig,
4.delta i nationellt och internationellt metodutvecklingsarbete vad avser monopolkontroll samt annat nationellt och internationellt informationsutbyte som är relevant för dess verksamhet och
5. med hjälp av automatisk databehandling föra och utveckla register över nätkoncessionshavare.

Verket bör i sin verksamhet samråda med berörda myndigheter och med bransch-, konsument- och andra intresseorganisationer.

Avgift

4 § Nätregleringsverket får ta ut avgift för sin verksamhet. Närmare bestämmelser om avgifter finns i förordningen (1994:00) om finansiering av Nätregleringsverkets verksamhet.

Verksförordningens tillämpning

5 § Verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på Nätregleringsverket med undantag av 3 andra stycket, 8, 11-13, 20-22 §§).

Myndighetens ledning

6 § Nätregleringsverkets generaldirektör är chef för myndigheten.

När generaldirektören inte är i tjänst sköts hans uppgifter av den tjänsteman som generaldirektören bestämmer.

Organisation

7 § Vid verket finns en särskild enhet som handlägger ärenden rörande prövning av om villkor för nätverksamhet är skäliga. Därutöver finns de övriga enheter som verket bestämmer.

Råd

8 § För att bistå vid prövningen av ärenden som är av principiell eller större betydelse är ett råd knutet till verket.

Rådet består av verkets generaldirektör som är rådets ordförande och det antal ledamöter som regeringen bestämmer. Rådet utser inom sig vice ordförande.

9 § Rådet skall höras över verkets förslag till föreskrifter och allmänna råd. Samråd kan även ske i de andra fall som verket bestämmer.

Konsumentråd

10 § Till Nätregleringsverket är knutet ett konsumentråd, vilket har till uppgift att informera, vägleda och hjälpa elkonsumenter i frågor som rör nätverksamhet.

11 § Närmare bestämmelser om konsumentrådets organisation och sammansättning beslutas av Nätregleringsverket.

Personalföreträdare

12 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Nätregleringsverket.

Personalansvarsnämnden

13 § Nämnden består - förutom av generaldirektören och personalföreträdarna - av två tjänstemän vid verket som generaldirektören utser. En av ledamöterna skall vara jurist. Generaldirektören är nämndens ordförande.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna, däribland juristen, är närvarande.

När ärenden av större vikt handläggs skall om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Ärendenas handläggning

14 § Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av personalansvarsnämnden.

Om ett ärenden inte behöver prövas av generaldirektören, får det avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. I generaldirektörens frånvaro får dock inte fattas sådana beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet.

Andra stycket gäller inte föreskrifter.

15 § Frågor om Nätregleringsverket skall överklaga domstolsbeslut som innebär en överprövning av verkets tidigare beslut, skall handläggas av en annan enhet än den som tidigare handlagt det aktuella beslutet. Detta gäller även frågor om verket skall inträda som part i ett sådant mål.

Sådana ärenden som sägs i första stycket skall företrädesvis handläggas av en av verkets jurister.

Tjänstetillsättning m. m.

16 § Generaldirektören och ledamöterna i det i 8 § angivna rådet förordnas av regeringen för en bestämd tid. Andra tjänster tillsätts av Nätregleringsverket.

Bisysslor

17 § Besked om bisyssla enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) lämnas av verket även i fråga om avdelnings- och enhetschefer.

18 § Tjänsteman vid Nätregleringsverket får inte för egen eller annans räkning driva eller ha betydande del i företag vars verksamhet faller inom Nätregleringsverkets tillsynsområde. Han får heller inte vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag. Nätregleringsverket kan dock i vissa fall medge undantag från detta förbud.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
    - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller. Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

72. Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
75. Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. Fi.
76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.C.
78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
79. Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. M.
80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
83. Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
84. Innovationer för Sverige. N.
85. Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. U.
86. Amningsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. S.
87. Beredskapslagring av olja. N.
88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
90. Lokal demokrati i utveckling. C.
91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. - En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
93. Vårdens svåra val. S.
94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
97. Västsverige och Skåne - regioner i förändring. C.
98. Partnerskap. Ju.
99. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. M.
100. Free and Fair elections - and beyond. UD.
101. Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. Fö.
102. Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. U.
103 Svenskt fiske. Jo.
104. Stabilisering av bostadskreditmarknaden. Fi.
105. Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. N.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]
Den centrala polisorganisationen. [92]
Partnerskap. [98]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]
Free and Fair elections - and beyond. [100]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]
Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. [101]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Amningsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. [86]
Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. - En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]
Vårdens svåra val. [93]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]
Stabilisering av bostadskreditmarknaden. [104]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. [85]
Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. [102]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]
Svenskt fiske. [103]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]
Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]
Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. [105]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]
Lokal demokrati i utveckling. [90]
Västsverige och Skåne - regioner i förändring. [97]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. [79]
Anpassad kontroll av byggandet. [94]
Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. [99]

KUNGL. BIBL.
1993-12-10
STOCKHOLM