

4 Utjämning av tariffer mellan tätort och glesbygd

I allmänhet är kostnaderna för att överföra el högre på landsbygden än i tätorter. Stora skillnader kan därför förekomma mellan nätavgifter för samma slags kund beroende på var elen tas ut.

I ellagen finns bestämmelser som har till syfte att jämna ut nivån på nättarifferna mellan kunder i tätort och glesbygd. Vi skall utreda möjligheterna till ytterligare regler med detta syfte. Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av författningsstöd för att möjliggöra för nätmyndigheten att tvinga fram en omstrukturering som tillvaratar samordnings- och stordriftsfördelarna i nätverksamheten samtidigt som olämpligt sammansatta koncessionsenheter elimineras. Vid behov skall vi därefter lämna förslag till lämplig reglering. En sådan omstrukturering skall i första hand ske genom företagens frivilliga medverkan och främjas genom indirekta åtgärder. I utredningens direktiv pekas särskilt på tre möjligheter; att införa en skyldighet för nätföretagen att samredovisa nätområden, att förhindra att nätområden avyttras på ett sätt som motverkar en tariffutjämning samt att ta bort restriktionen om geografisk närhet.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för nuvarande bestämmelser. Därefter följer en belysning av nättariffens storlek i områden med olika kundtätthet och en sammanfattning av NUTEKs rapport Rationella nätkoncessioner för område – kriterier för lämplig enhet. Efter en beskrivning av förhållandet i Finland, Norge och Danmark följer en redovisning av utredningens överväganden.

4.1 Nuvarande bestämmelser

I samband med prövning av nätkoncessioner för område söker nätmyndigheten åstadkomma områden med en lämplig blandning av tätorts- och glesbygds-kunder för att nå en utjämning av tarifferna. Nätkoncession för område får endast meddelas om

området utgör en med hänsyn till nätverksamhet lämplig enhet, dvs. en lämplig geografisk enhet (jfr 2 kap. 9 § första punkten ellagen). Nätkoncession för område bör täcka ett geografiskt område med såväl kunder som medför höga nätkostnader som kunder som medför låga nätkostnader. Avståndsberoende tariffer skall i princip inte tillämpas inom nätkoncession för område (prop. 1996/97:136 s. 124, jfr även prop.1993/94:162 s.147 f).

Nätmyndigheten kan vidare enligt 2 kap. 12 § ändra gränserna för en nätkoncession för område om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet och om det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren. En ändring av gränserna skall syfta till att få till stånd en mer ändamålsenlig nätverksamhet. I detta begrepp ingår både en lämplig geografisk omfattning och en för prisättning av nätverksamhet lämplig fördelning av olika kundkategorier och nättyper (prop.1993/94:162 s.153 f. och prop. 1996/97:136 s. 126).

Huvudregeln är att varje koncessionsområde skall ekonomiskt redovisas för sig. Nätföretag som har flera nätkoncessioner för område kan emellertid ansöka om att få samredovisa två eller flera av dessa (jfr 3 kap. 3 § ellagen). Villkor för att få samredovisa är att de berörda områdena ligger geografiskt nära varandra och att de sammantagna utgör en för nätverksamhet lämplig enhet. Kravet på geografisk närhet innebär inte att de måste gränsa direkt till varandra. Å andra sidan skall det inte finnas möjlighet till en gemensam redovisning för alla områden som en koncessionshavare har men som ligger i helt skilda delar av landet och som skulle leda till en total tariffutjämnning (prop. 1994/95:222 s. 89, prop. 1996/96:136 s. 138). Kravet på lämplig enhet innebär att de samredovisade områdena måste utgöra en lämplig kombination av glesbygds- och tätortsstruktur. Ett beviljat undantag är bara giltigt om en enhetlig nättariff tillämpas för samtliga områden, som omfattas av undantaget, senast tre år efter nätmyndighetens beslut. Genom sammansättningen av koncessionsområdena kan nätkostnaden utjämnas mellan de två kundkategorierna och alltså reduceras för kunder i glesbygden (prop. 1994/95:222 s. 89, 92 och prop. 1996/97:136 s. 138 f). Detta undantag gäller endast så länge koncessionsområdena är oförändrade. Vid t. ex. en överlåtelse av något av de områden som omfattas av undantaget skall nätmyndigheten pröva om undantaget skall bestå (prop. 1996/97:136 s. 139).

Möjligheten att medge detta undantag från principen om separat redovisning och tariffering av varje koncessionsområde motiv-

erades av att det redan innan elmarknadsreformen fanns angränsande områden med samma ägare för vilka en enhetlig nättariff tillämpats. Vattenfalls Norrbottensdistrikt bestod i mitten av 90-talet av omkring ett dussin koncessionsområden av vilka en del var utpräglade glesbygdsområden. Om nättarifferna där skulle bestämmas utifrån kostnaderna för varje enskilt område skulle tarifferna för glesbygdsområdena bli flera gånger högre än i tätortsområdena (prop.1994/95:222 s. 50).

Regeringens förslag var baserat på Energikommissionens betänkande Ny elmarknad (SOU 1995:14). Kommissionen underströk i samband med sitt förslag att eftersom det gällde ett undantag som kan komma att ändras av olika anledningar så måste koncessionshavaren även när han får redovisa områdena gemensamt ändå hålla reda på vilka kapitalkostnader som är hänförliga till de olika områdena. Det kunde därför vara lämpligt att nätmyndigheten i samband med att den får in en begäran om undantag tar upp en diskussion med koncessionshavaren om inte en sammanslagning av områdena är en mer rationell lösning. Alternativt kunde nätmyndigheten pröva om en sammanläggning var möjlig med stöd av den bestämmelse i ellagen som ger myndigheten rätt att ändra gränserna för en nätkoncession för område om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet och det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren (jfr 2 kap. 12 § ellagen). Kommissionen påpekade att en anledning till att koncessionshavaren inte vill göra en sammanslagning kan vara att denne någon gång i framtiden vill ha möjligheter att ur strukturaliseringsynpunkt ändra sitt koncessionsinnehav, varvid det då kan vara till nackdel för honom att ha alltför stora koncessionsområden (s. 98).

Regeringen betonade att det är av stor vikt att nätmyndigheten aktivt verkar för en sammanslagning av koncessionsområden för att påskynda strukturomvandlingen av lokaldistributionen (prop. 1994/95:222 s. 51).

I 4 kap. 1 § ellagen anges att nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Kravet på sakliga grunder innebär att nättariffer skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Kunder får indelas i grupper efter kostnadsbild. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma nättariff (prop. 1996/97:136 s. 149).

I 4 kap. 3-4 §§ ges särskilda regler för nättariffer för område. Dessa regler gäller lokalnät.

Inom varje koncessionsområde skall samma tariff tillämpas för alla kunder inom samma kundkategori oavsett var de är belägna inom området, vilket framgår av 4 kap. 3 §. Zonindelningar efter avstånd från en viss punkt får inte heller göras. Undantag härifrån är emellertid engångsavgiften för anslutningen. Härigenom kan engångsavgiftens storlek täcka merkostnader vid en anslutning, t.ex. merkostnader för en nybyggd ledning (jfr. Karnov s. 1 442 not 52).

Enligt 4 kap. 4 § skall vid skälighetsbedömningen av en nättariff varje område bedömas för sig. Om nätmyndigheten emellertid medgivit att flera områden får redovisas samlat enligt 3 kap. 3 § skall de också vid skälighetsbedömningen anses som ett område.

Särskilda regler för nättariff för linje finns i 4 kap. 5–9 §§. Det är i huvudsak för regionnät och stamnät som överföringen sker med stöd av nätkoncession för linje. Bestämmelserna gäller även lokalnätföretagens nätkoncession för linje utom i de fall som avses i 11 § förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet, dvs. ledningar som organisatoriskt och tekniskt ingår i områdeskoncession.

Bestämmelsen i 4 kap. 5 § innebär att nättariffen för regionledningar enligt huvudregeln inte, utom vad avser engångsavgift för anslutning, på varje spänningsnivå får vara avståndsberoende. Denna reglering innebär att kostnaderna för nedtransformering får påverka nättariffen. För varje lägre spänningsnivå ökar kostnaderna för nedtransformering och därmed blir också nättariffen i motsvarande mån högre. På varje spänningsnivå får därmed inte överföringssträckan påverka nättariffen. Själva ”transportkostnaden” på spänningsnivån liksom kostnaderna för nedtransformering till spänningsnivån och övriga kostnader måste alltså fördelas jämnt mellan uttagspunkterna (prop. 1996/97:136 s. 152).

En viss möjlighet till undantag från huvudregeln i 4 kap. 5 § stadgas i 4 kap. 6 §.

Enligt 4 kap. 8 § skall nätmyndigheten vid skälighetsbedömningen av nättariffen för en regionledning bedöma nätkoncessionshavarens kostnader för att ha samtliga sina regionledningar *inom en och samma region* anslutna till en annan nätkoncessionshavares ledning samlat. Vidare skall nätkoncessionshavarens kostnader för nedtransformering bedömas samlat för *hela landet* inom varje normalt spänningsintervall när lika många nedtransformeringar utförts för att nå detta spänningsintervall. Slutligen skall nätkoncessionshavarens övriga kostnader bedömas samlat inom varje

normalt spänningsintervall för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i *hela landet*. Genom dessa bestämmelser finns det således en utjämning såväl inom regionen som inom hela landet.

4.2 Nättarifferna i tätort, blandad bebyggelse, landsbygd och glesbygd

Statens energimyndighet har tagit fram uppgifter om hur nät-tariffen förhåller sig till skillnader i kundtätet.¹ I undersökningen har nätföretagen delats in i företag med distribution i tätort, blandad bebyggelse, landsbygd och glesbygd. Med tätort avses i detta sammanhang områden där ledningslängden per kund uppgår till högst 60 m. Vid blandad bebyggelse är ledningslängden i intervallet 60–90 m, vid landsbygd 90–125 och i glesbygden överstiger ledningslängden per kund 125 m.

Av undersökningen framgår bl.a. att det finns ca 2,3 miljoner kunder i tätort, drygt 1,5 miljoner i glesbygd samt ca 700 000 vardera i blandad bebyggelse respektive landsbygd.

Vidare framgår att en lägenhetskund med en förbrukning om 2000 kWh i januari 2000 betalade ett snittpris om 34,3 öre/kWh i tätort och 48,7 öre/kWh i glesbygd, vilket blir en årlig differens på 288 kr². För en villa med elvärme och en förbrukning om 20 000 kWh var snittpriset för samma tid 17,9 öre/kWh i tätort och 23,5 öre/kWh i glesbygd, dvs. en årlig differens om 1 120 kr. Samma jämförelse för en jord- eller skogsbruksfastighet med en förbrukning om 30 000 kWh ger en differens om 1 560 kr och för näringsverksamhet med en förbrukning om 100 000 kWh en differens om 3 400 kr. Motsvarande beräkning för typkunden små industri med en uppskattad förbrukning om 350 000 kWh ger differensen 11 900 kr.

Uppgifterna visar också att medelavbrottstiden är högre för glesbygds- än tätortskunder, samt att den ligger däremellan för övriga kundkategorier. Den är således ungefärligen proportionell mot ledningslängden per kund.

I tabell 4.1 visas Statens energimyndighets sammanställning av nättariffer för år 2000.

¹ Undersökningen är utförd av Statens energimyndighet i maj 2000.

² Vid denna och följande tariffjämförelser har nättariffens fasta del slagits ut på antalet använda kWh el.

Tabell 4.1. Nättariffer 1 januari 2000 i förhållande till typkund med olika ledningslängd

Nättariffer 1 januari 2000 Per företagskategori	Tätort	Blandad bebygg.	Lands- bygd	Glesbygd
	<60	60> - < 90	90> <125	>125
Teknisk data årsrapport 1998				
Antal abonnemang	2 275 821	696 748	715 020	1 530 753
Överförd Energi (TWh)	38 967	13 324	14 223	31 213
Medelavbrottsvid aviserat (minuter)	22	44,1	37,1	55,4
Medelavbrottsvid oaviserat (minuter)	24,3	35,4	71,8	111,9
Avbrottsfrekvens aviserat	0,24	0,29	0,33	0,75
Avbrottsfrekvens oaviserat	0,39	0,46	0,67	0,96
Ledningslängd/abonnemang (meter)	35	75	104	170
Nettoinvestering/ITM(%)	48	52	53	67
Nättariffer, median				
Lägenhet 16A/2000 kWh, ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	34,3	42,0	41,9	48,7
Villa utan elvärme 16A/5000 kWh ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	30,7	36,2	36,9	42,7
Villa med elvärme 20A/20000 kWh ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	17,9	20,6	20,2	23,5
Jord- eller skogsbruk 35A/30000 ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	19,0	22,1	21,4	24,2
Näringsverksamhet 50A/100000 ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	13,4	15,2	14,7	16,8
Småindustri 160A/350000 kWh ...snittpris öre/kWh 1 jan 2000	13,3	15,6	15,1	16,7

Källa: Statens energimyndighet

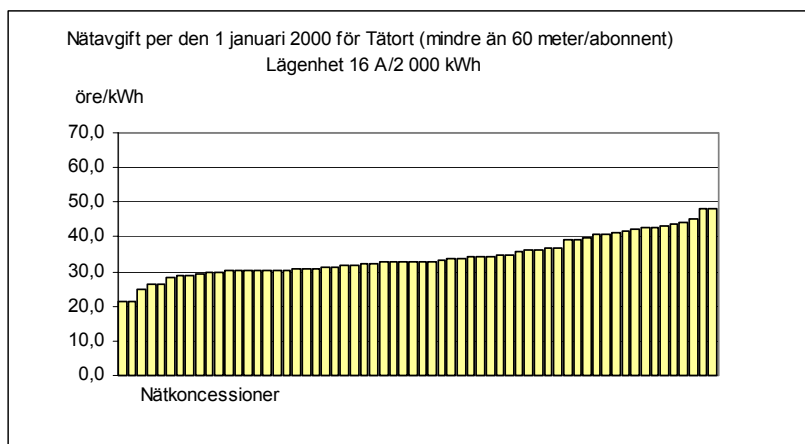
Intäkterna per kund för tätortsföretagen uppgick 1998 till 3 140 kr och kostnaderna till 2 251 kr per kund. För glesbygdsföretagen uppgick intäkterna per kund till 4 789 kr och kostnaderna till 3 659 kr per kund.³

I figur 4.1–4.8 illustreras skillnader i nättariffen för typkunderna lägenhet och villa med elvärme i tätort, blandad bebyggelse, landsbygd respektive glesbygd. Som framgår av sammanställningen visar en jämförelse av nättariffen för en lägenhetskund en spridning i intervallet drygt 20 öre/kWh till knappt 50 öre/kWh i tätort. Motsvarande intervall i glesbygd ligger mellan ca 30 öre/kWh till

³ Uppgifterna är hämtade från Statens energimyndighet.

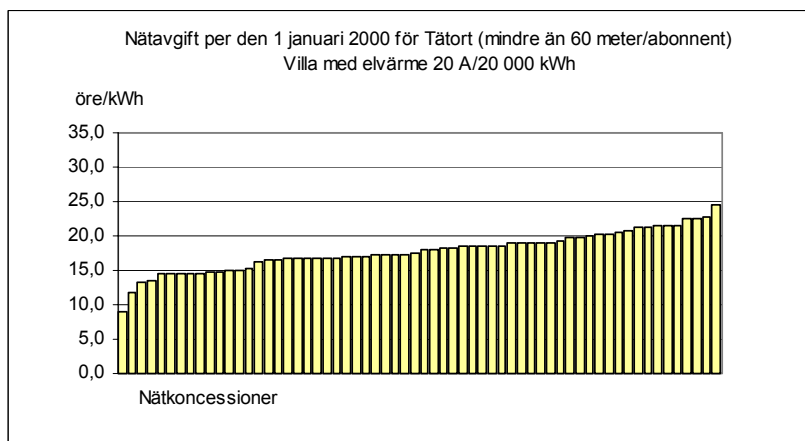
närmare 70 öre/kWh. En jämförelse av nättarifferna för en eluppvärmd villa visar en variation mellan knappt 10 öre/kWh och knappt 25 öre/kWh i tätort. I glesbygd är lägsta tariffen ca 16 öre/kWh och högsta ca 30 öre/kWh.

Figur 4.1



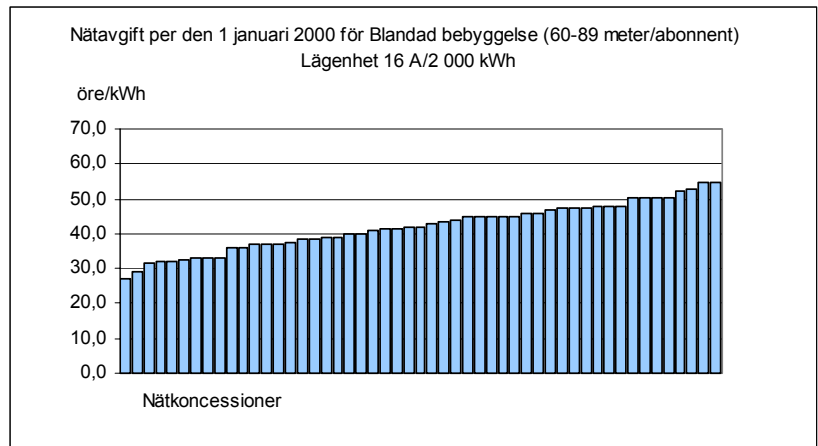
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.2



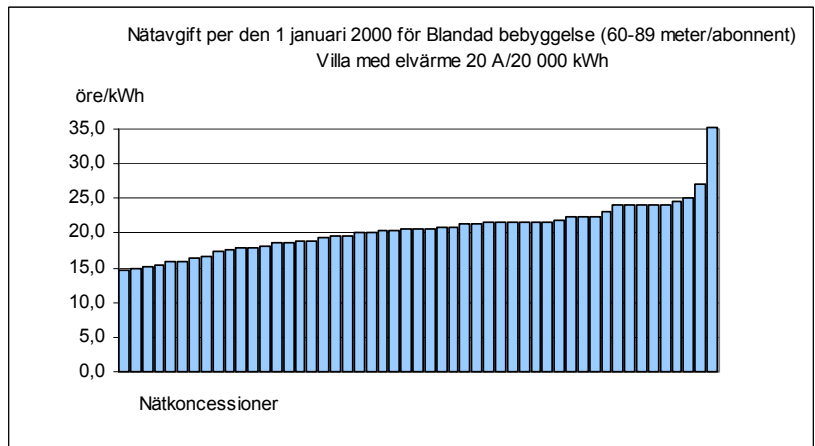
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.3



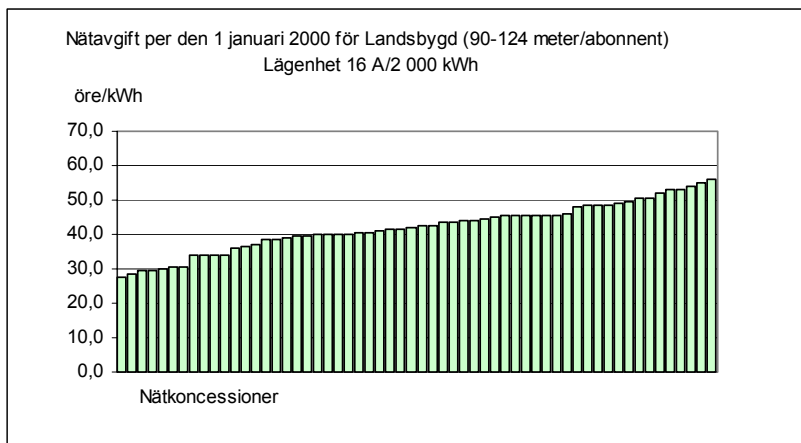
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.4



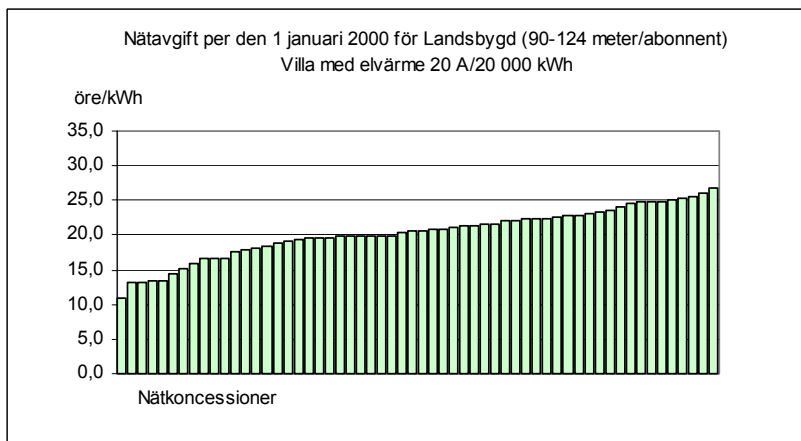
Källa: Uppgifterna är baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.5



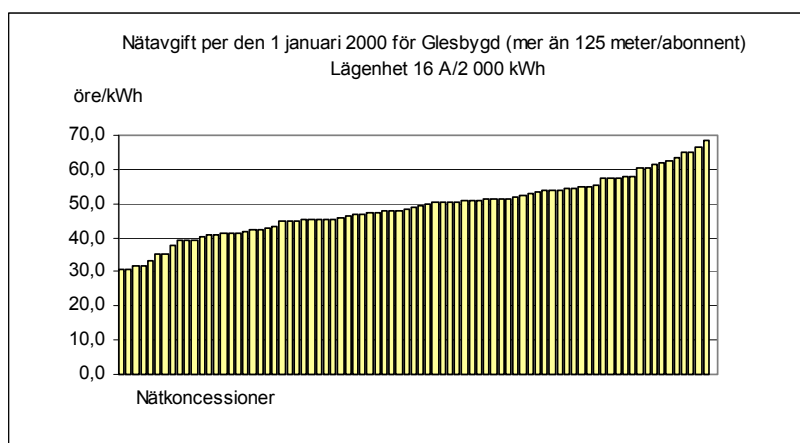
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.6



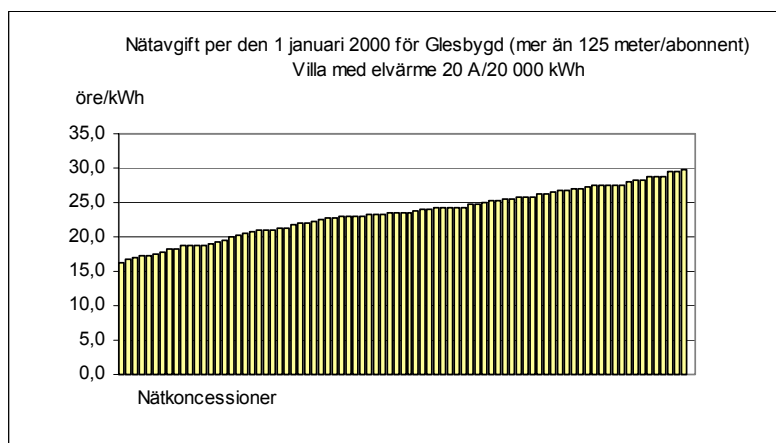
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.7



Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

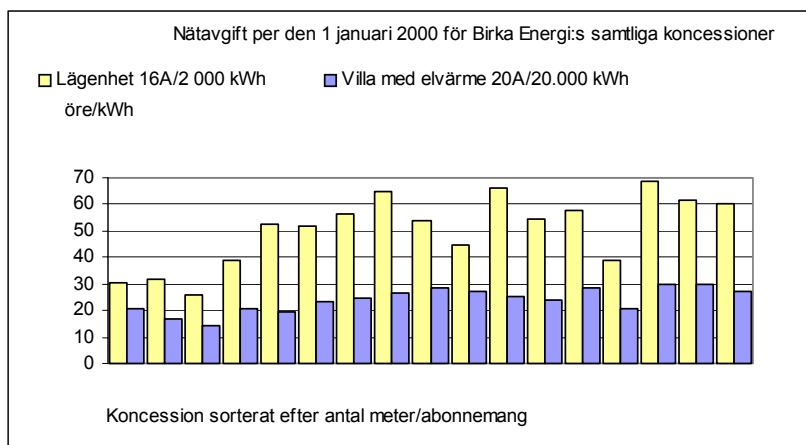
Figur 4.8



Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

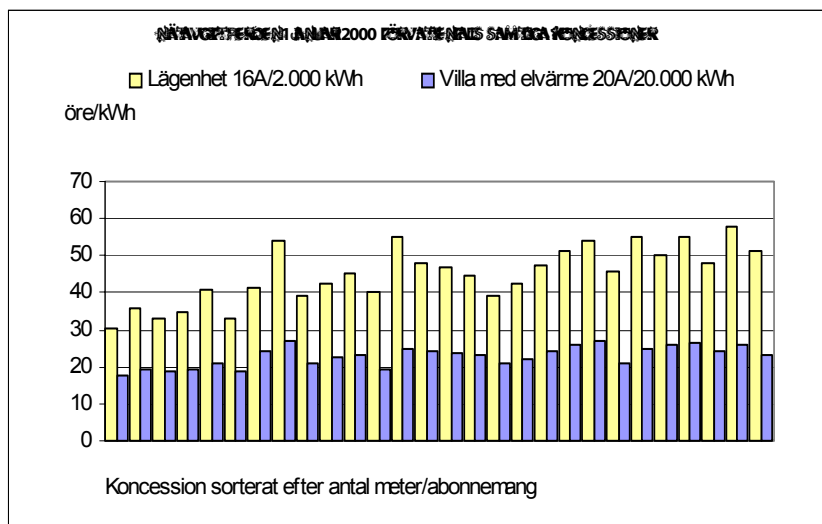
Ett studium av de fyra största koncernernas nättariffer för kundkategorierna lägenhet respektive villa med elvärme påvisar variationer i tariffsättningen även inom företagen, vilket visas i figur 4.9-4.12.

Figur 4.9



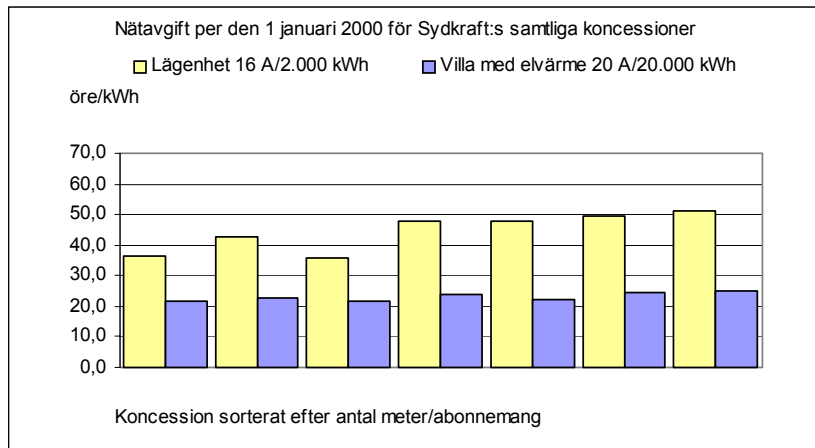
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.10



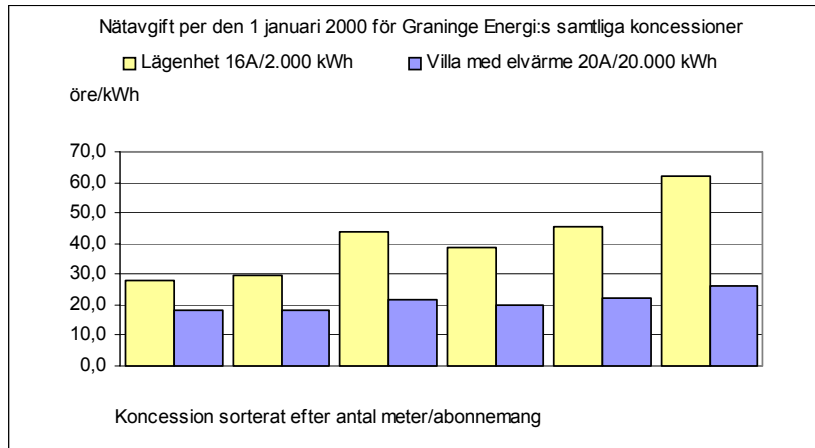
Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.11



Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

Figur 4.12



Källa: Uppgifterna baserade på material från Statens energimyndighet.

4.2.1 Slutsatser

Det kan konstateras att tariffnivån för kunder i glesbygd generellt sett är högre än i tätort. Undersökningen visar också att tariffnivån för varje typkund kan variera mellan, men också inom, företagskoncernerna. Förklaringar härtill kan vara såväl sådana faktorer som att kostnaden för överliggande nät är olika som att företagen har olika policy för tariffsättningen. De framtagna uppgifterna visar således inget enkelt och tydligt samband mellan ledningslängd och prisnivå utan till grund för skillnaderna finns även andra faktorer.

4.3 NUTEK:s rapport Rationella nätkoncessioner för område – kriterier för lämplig enhet

I regleringsbrevet för år 1997 gavs Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) i uppdrag att, som ett led i arbetet med att skapa rationella koncessionsområden, redovisa kriterier för lämplig enhet för nätkoncession för område. Enligt uppdraget skulle de strukturförändringar som behöver ske för att få en rimlig fördelning av kostnader mellan tätort och glesbygd belysas. Uppdraget redovisades i oktober 1997 i rapporten Rationella nätkoncessioner för område – kriterier för lämplig enhet.

Enligt rapporten är det bättre att stimulera omstrukturering genom att sätta upp generella krav på nätföretagen och låta företagen välja medel för att uppnå kraven än att utnyttja selektiva myndighetsbeslut. Nätföretagen bör genom nätmyndighetens tillsyn och allmänna råd själva avgöra hur befintliga skal- och samdriftsfördelar bäst skall realiseras. Enligt rapporten behöver dock regelverket kompletteras för att koncessionsinstrumentet skall kunna användas för att ta bort olämpliga nätenheter.

NUTEK föreslog att ett företag måste klara följande allmänna kriterier för att ett område skall bedömas som lämpligt:

- kundunderlaget måste vara tillräckligt stort för att kunna anses omfatta kunder med såväl höga som låga kostnader för nättjänsten,
- anslutningsskyldigheten måste kunna bäras av ett tillräckligt stort kundunderlag,

- kundunderlaget måste vara tillräckligt stort så att sammanlagringseffekter⁴ kan utnyttjas,
- området får inte vara alltför beroende av några få stora kunder.

NUTEK påpekade att det mot bakgrund av att de ekonomiska och tekniska förutsättningarna ändras över tiden inte är lämpligt att kvantifiera kriterierna. En avgörande förutsättning för att kunna tillämpa dessa bedömningsgrunder betonades vidare vara möjligheten till tvångsförvaltning av olämpliga nätområden.

Vid beslut om koncession som innebär möjliga förändringar mellan företag föreslog NUTEK att följande kriterier skulle användas:

- om det kan göras troligt att nättjänsten sköts minst lika ekonomiskt rationellt vid en sammanläggning med annan koncession i annat företag bör ansökan om fortsatt koncession bifallas för en kortare tid än normalt
- om utjämnningen av nätavgifter mellan koncessionerna innebär att minskningen av avgiftsnivån för de som bor i område med lägre kundtätthet blir väsentlig, medan höjningen för kunderna i tätorten inte uppfattas som oskäligt hög bör sammanläggning ske.

Vad gäller frågan om utjämnning av avgifter mellan områden ansåg NUTEK att restriktionen om geografisk närhet inte borde vara bindande vid beslut om sammanläggning av koncessionsområden, givet att ovanstående kriterier är uppfyllda.

NUTEK redovisade hypotetiska exempel på sammanläggningar. Dessa visade tydligt att för att en sammanläggning inte skall resultera i avgiftshöjningar för tätortskunderna måste glesbygdsområdet vara litet relativt tätorten eller skillnaden i kundtätthet liten (s. 21).

Regeringen uttalade att nättarifferna bör utjämnas mellan tätort och glesbygd. Regeringen anförde vidare att en strukturomvandling av lokaldistributionen bör ske på ett sådant sätt att samordnings- och stordriftsfördelar kan tas tillvara. Regeringen framhöll också att nätmyndighetens tillsyn av nätföretagen, bl.a. genom krav på effektivisering av nätverksamhet, även fortsättningsvis bör vara huvudmetoden för att främja strukturomvandlingen. Behovet av och formerna för ytterligare åtgärder i syfte

⁴ Att uppnå sammanlagringseffekter innebär att nätstrukturen utnyttjas effektivt genom att hela ledningsnätets kapacitet tas tillvara.

att främja tariffutjämning mellan tätorts- och glesbygds kunder skulle utredas närmare (prop. 1997/98:159 s. 57).

4.3.1 Utredningens kommentar

De av NUTEK föreslagna allmänna kriterierna för att ett område skall anses lämpligt tillämpas av nätmyndigheten vid koncessionsprövningen. NUTEK konstaterade att glesbygdsområdet måste vara litet relativt tätorten för att tätortskunderna skall undgå avgiftshöjningar vid en sammanläggning.⁵ Av tabell 4.1 framgår emellertid att antal abonnemang i landsbygd och glesbygd är i samma storleksordning som antal abonnemang i tätort. En tariffutjämning omfattande mer än inte bara en mindre del av glesbygden leder således till prisökningar i tätorterna.

När det gäller möjligheterna till utjämning är det, enligt vår uppfattning, mer relevant att diskutera bestämmelserna för samredovisning än sammanläggning. Vi kommer nedan i avsnitt 4.5.1–4.5.4 närmare redogöra för våra synpunkter i denna fråga.

4.4 Förhållandet i andra nordiska länder

I såväl Finland som Norge eftersträvas större och färre nätföretag. Gemensamt är också att det främst är genom krav på effektivitet som detta mål skall nås. I den allmänna opinionen ställs, liksom fallet är i Danmark, för närvarande inga större krav på att en utjämning skall ske.

4.4.1 Finland

I den finska elmarknadslagen från 1995 stadgas i 15 § tredje stycket att priset på nättjänsterna i distributionsnätet inte får vara beroende av var inom nätinnehavarens ansvarsområde kunden är belägen.

Finnsk lag skiljer inte på nättariffer för område respektive linje.

Finlands motsvarighet till nätmyndigheten, Energimarknadsverket, vidtar inga aktiva åtgärder för att utjämna skillnader i nättariffer mellan glesbygd och tätorter i Finland. Elmarknadslagen

⁵ Samma förhållande gäller vid samredovisning.

ger inte några direkta möjligheter för myndigheten att aktivt påverka sektorns struktur. Den frivilliga strukturella omvandlingen korrigerar emellertid en del av skillnaderna.

Ett nätföretag kan i Finland normalt bara ha en koncession till skillnad mot i Sverige där företagen kan ha flera nätkoncessioner för område. Den finska modellen kan i sig verka för en utjämnning.

Av undersökningar i Finland framgår att tyngdpunkten på höga nättariffer finns i glesbygd men att tariffkostnaden även i vissa tätortsregioner är hög.

4.4.2 Norge

Norsk lag på området är mycket generell. Hur långt Norges vassdrags- och energidirektorats (NVE) befogenheter sträcker sig är inte i alla delar prövat.

Bestämmelserna om omsättningskoncession (4 kap. energiloven) innebär en koncession per företag. Tariffen skall vara enhetlig. Vid förvärv av företag kan företagen välja om de vill ha en koncession eller om de även fortsättningsvis skall ha två koncessioner genom att behålla skilda juridiska personer eller slå samman företagen till en juridisk person. NVE har inga möjligheter att tvinga företag till sammanslagningar.

Utöver omsättningskoncession har företagen även områdeskoncession (3 kap. 2 § energiloven) vilket kan jämföras med den svenska nätkoncession för område, eller anläggningskoncession (3 kap. 1 § energiloven), vilket närmast motsvarar nätkoncession för linje. Reglerna om områdeskoncession kan i viss utsträckning användas för strukturmässig omvandling.

NVE bör i normalfallet avslå koncessionsansökningar om de innebär ökad vertikal integration. Undantag kan ske om rationaliseringsvinsterna klart överväger de negativa effekterna.

De flesta norska företagen bedriver verksamhet inom ett lokalt avgränsat område. Vid sammanslagningar eller uppköp av angränsande områden kräver NVE att nätverksamheten redovisas gemensamt och att samma nätavgifter tillämpas inom hela området. NVE kan emellertid godkänna skilda tariffer i vissa fall om det förvärvade området är beläget långt ifrån förvärvarens huvudområde (NUTEK Rationella nätkoncessioner s.13).

4.4.3 Danmark

Även den danska loven om elforsyning är mycket generell på detta område. Tillstånd att bedriva nätverksamhet ges för ett begränsat område. Några särskilda regler som innebär att skillnader i avgifter mellan tätort och glesbygd skall utjämnas finns inte. Enligt uppgift beror detta bl.a. på att man inte har stora glesbygdsområden och att denna fråga därför inte är av samma dignitet i Danmark som i Sverige.

Nätföretagen har en skyldighet att överföra el inom sitt område på transparenta, objektiva, rimliga och likartade villkor. Detta krav innebär ett visst moment av utjämning inom området.

Nätföretagen har också en skyldighet att ansluta de kunder inom området som begär anslutning. Kostnaderna för anslutning fastställs i förväg till ett för området gemensamt schablonbelopp som alla, oavsett belägenhet inom området, har att erlægga. Detta innebär att en utjämning mellan glesbygd och tätort förekommer vid själva anslutningstillfället. För det fall att en kund är belägen på ett mycket långt avstånd från närmaste anslutning, vilket inte är vanligt förekommande, kan schablonbeloppet frångås.

4.5 Överväganden

En uttalad målsättning med elreformen är att nättarifferna skall utjämnas mellan glesbygds- och tätortskunder (prop. 1994/95:222 s 48, prop. 1997/98:159 s. 57ff). Ellagen innehåller bestämmelser som syftar till en sådan tariffutjämning (se avsnitt 4.1). Det har emellertid inte ansetts vara en uppgift för statsmakterna att meddela detaljerade föreskrifter om vilka tariffer som skall tillämpas av nätföretagen.

I sammanfattning kan det konstateras att det nuvarande regelverket bygger på en grundsyn innebärande att bedömningen av nättariffers skälighet skall ske för varje koncessionsområde för sig. Vidare skall en utjämning av tariffer mellan kunder i olika koncessionsområden ske genom sammanslagning av lämpliga koncessionsområden. Möjligheten att tillämpa samma tariff i flera koncessionsområden har medgivits med i princip samma krav på lämplig enhet som vid sammanslagning av koncessioner. Bestämmelsen om möjlighet till samredovisning kan snarast betraktas som en förenklad koncessionssammanslagning. En sammanslagning eller samredovisning är önskvärd både för att utnyttja stordriftsfördelar

och för att åstadkomma en utjämnning av tariffnivån mellan olika koncessionsområden.

Såväl sammanslagning som samredovisning förutsätter medverkan från nätföretagen. Ett nätföretag som har flera nätkoncessioner för område kan ansöka om att få samredovisa dessa eller att dessa skall få läggas samman till en enda koncession. Nätföretagen kan även köpa hela eller delar av varandras områden och ansöka om överlåtelse av nätkoncession.

De möjligheter för nätmyndigheten som idag finns att åstadkomma tariffutjämnning är främst att genom krav på effektiviseringar åstadkomma strukturförändringar. Nätmyndigheten kan också vid ansökan om koncession försöka skapa lämpliga enheter. Nätmyndigheten har dock endast i enstaka fall avslagit en koncession på denna grund. Detta bl.a. mot bakgrund av de olägenheter som ett koncessionslöst nät skulle medföra för kunderna på detta nät. Däremot har myndigheten i några fall meddelat kortare koncessionstider än normalt.

Nätmyndigheten har också möjligheter att påverka sammanslagningar och samredovisningar. Myndigheten prövar om företagens ansökningar uppfyller kraven på geografisk närhet och att det är en lämplig blandning av antingen kunder som medför höga och låga kostnader (sammanslagning) eller av glesare och tätare områden (samredovisning).

4.5.1 Överväganden angående möjligheten att införa en ökad skyldighet för nätföretagen att samredovisa nätområden

Förslag: Varje nätkoncessionsområde skall fortfarande redovisas för sig. Har emellertid en nätkoncessionshavare flera områden som ligger geografiskt nära skall dessa enligt en ny huvudregel redovisas samlat. Detta gäller inte om områdena sammantagna utgör en olämplig enhet. De områden som gör att det blir en olämplig enhet skall redovisas för sig.

Vid förändringar av samredovisade områden skall utjämning av nättariffen, för att undvika större avgiftshöjningar för vissa kunder, kunna ske successivt genom att nätkoncessionshavaren inför den gemensamma nättariffen under fem års tid.

Tillämpningen av kriteriet geografisk närhet skall vara densamma som enligt nuvarande lag. Med olämplig enhet avses främst ett område där en samredovisning, trots möjligheten till successiv utjämning, innebär en drastisk prisökning för vissa kunder.

Tillämpningen av regeln förutsätter att nätmyndigheten på eget initiativ fattar beslut om vilka koncessionsområden som skall redovisas samlat.

Huvudregeln enligt nuvarande bestämmelser är att varje nätkoncession skall redovisas för sig. Prövningen av skäligheten i nättariffer för område avser varje område för sig. Ett nätföretag som har flera nätkoncessioner för område kan emellertid ansöka om att få samredovisa dessa (jfr 3 kap. 3 § ellagen). Villkor för samredovisning är att de berörda områdena ligger geografiskt nära varandra och att de sammantagna utgör en för nätverksamhet lämplig enhet. Undantaget är vidare bara giltigt om en enhetlig nättariff tillämpas för samtliga områden, som omfattas av undantaget, senast tre år efter nätmyndighetens beslut. Undantaget gäller endast så länge koncessionsområdena är oförändrade. Vid t.ex. en överlåtelse av del av koncessionsområdet gäller inte ett beviljat undantag för samredovisning till någon del längre. Om koncessionshavaren vill ha ett undantag för de kvarvarande områdena får han ansöka om undantag på nytt och nätmyndigheten får göra en förnyad prövning (prop. 1996/97:136 s. 139).

De gällande reglerna har sin utgångspunkt i dels principen om kostnadsriktighet, dels de eltarifferingsprinciper som tillämpades

före år 1996. Tillämpningen av dessa principer medförde redan när den nya lagstiftningen trädde i kraft avsevärda skillnader mellan nättarifferna i olika koncessionsområden. Detta framgår också av tarifföversikten i avsnitt 4.2. Denna splittrade prisbild var i stort sett en fortsättning på tidigare tillämpad praxis. Med de nya bestämmelserna, som innebar att det tidigare elpriset delades i separata el- och nätpriser, markerades dock skillnaderna eftersom de fördes vidare till enbart nätpriset (elpriset är lägesoberoende). Kravet på kostnadsriktighet förstärkte också i vissa fall skillnaderna.

De nämnda utgångspunkterna har inte ifrågasatts. Det har ansetts rimligt att utifrån den situation som rådde vid övergången till den öppna elmarknaden aktivt verka för en strukturomvandling som på sikt leder till tariffutjämnning. Utredningens uppdrag i denna fråga är att överväga behovet av förändringar i det existerande regelverket och att lämna förslag på sådana. Enligt våra direktiv skall regelverken i första hand främja en omstrukturering som leder till att tarifferna utjämnas mellan tätorts- och landsbygdskunder. Omstruktureringen mot nätområden med lämplig sammansättning skall i första hand ske genom företagets frivilliga medverkan och främjas genom indirekta åtgärder.

Enligt uppgifter från Statens energimyndighet fanns cirka 340 områdeskoncessioner i oktober 2000. Till myndigheten hade inkommit 261 årsrapporter avseende 200 företag. Detta innebär att möjligheten till samredovisning och tariffutjämnning till viss del har utnyttjats. De ovan redovisade siffrorna bör emellertid läsas med beaktande av att även om ett företag med flera koncessioner har valt att samredovisa några av dessa innebär det inte att samtliga företagets koncessioner är föremål för samredovisning.

Huvuddelen av koncessionsområdena redovisas dock för sig, och en särskild nättariff tillämpas inom vardera område.

Den nu gällande huvudregeln att varje område skall redovisas för sig med möjlighet för koncessionshavaren att ansöka om undantag innebär att samredovisningen och därmed möjligheten till tariffutjämnning sker på koncessionshavarens initiativ. En beviljad samredovisning kan vidare komma att upphöra genom att företagen antingen inte inför enhetliga tariffer eller genom att företaget återinför prisskillnader så att förutsättningarna för samredovisning upphör. Företaget kan även överlåta delar av området. Dagens regler – med krav på beslut från nätmyndigheten efter ansökan från

koncessionshavaren – har vidare inneburit att tariffutjämningen skett långsamt.

Vi har övervägt tre möjliga huvudalternativ till förändringar av regelverket i syfte att påskynda tariffutjämningen inom ramen för huvudprincipen att utjämningen skall ske genom företagens frivilliga medverkan och främjas genom indirekta åtgärder. Två av dessa alternativ innebär att områden som tillhör samma koncessionshavare enligt huvudregeln skall redovisas tillsammans, antingen när de ligger geografiskt nära varandra eller också oberoende av krav på geografisk närhet. Ett tredje alternativ innebär att kravet på geografisk närhet tas bort från nu gällande regler, dvs. att huvudprincipen fortfarande skall vara redovisning per koncessionsområde men att samredovisning av områden som sammantagna utgör en lämplig enhet kan ske, efter ansökan av företaget eller på initiativ av nätmyndigheten utan hinder av närhetskriteriet.

Det skall påpekas att inget av dessa alternativ i praktiken innebär något absolut tvång att samredovisa koncessioner. Att i lag föreskriva en samredovisning eller sammanläggning av koncessionsområden som tillhör samma koncessionshavare innebär krav på enskilda företag, men inte på företagsgrupper eller koncerner. I varje situation kan således det berörda nätföretaget genom att utforma sin bolagsstruktur på lämpligt sätt i realiteten välja mellan att medverka till eller ställa sig utanför en omstrukturering. De fyra större nätföretagskoncernerna, vars tariffer illustreras i figurerna 4.9 - 4.12, äger såväl nätföretag som innehar ett flertal koncessionsområden som nätföretag som innehar enstaka områden.

Det första alternativ som vi har övervägt för att åstadkomma en ökad samredovisning och därmed ökad tariffutjämning är att införa en ny huvudregel med innebörden att områden som ligger geografiskt nära varandra *skall* redovisas tillsammans.

En regel med skyldighet att samredovisa områden kommer, liksom med nuvarande bestämmelser, endast att gynna den glesbygd som har något område med lägre tariff att samredovisas med. Möjligheten till tariffutjämning blir därmed i viss mening slumpmässig, men nätmyndigheten skall ha möjlighet att hindra en samredovisning som är olämplig. Därmed kan strukturomvandlingen styras i önskad riktning.

En tillämpning av denna regel skulle förutsätta att nätmyndigheten vid varje koncessionsöverlåtelse - och initialt för samtliga

koncessioner – beslutar om vilka koncessioner med samma innehavare som skall omfattas av samredovisningskravet. Vi har övervägt om nätmyndigheten borde lämna förhandsbesked om hur den avser att besluta i ett aktuellt fall. Vi har emellertid funnit att en sådan lösning inte är nödvändig utan utgår från att myndigheten redovisar riktlinjer för bedömningen av tillämplig redovisningsform. Detta alternativ utgår från nuvarande tillämpning av kriteriet geografisk närhet. I bestämmelsens nuvarande lydelse används begreppet lämplig enhet. Enligt förslaget skall begreppet ändras till olämplig enhet. Detta innebär i normalfallet att de samredovisningar som beviljats enligt nu gällande lag inte skall upplösas eller till omfattningen minskas. Detta bör normalt endast leda till att nuvarande samredovisningar antingen är oförändrade eller utökas med andra områden som koncessionshavaren innehar och som ligger geografiskt nära och sammantaget inte utgör en olämplig enhet.

De tarifförändringar som blir resultatet av samredovisning bör som idag kunna genomföras successivt. Mot bakgrund av att denna nyordning bl.a. kan innebära kraftiga prisökningar i vissa områden bör det bestämmas att enhetliga nättariffer skall börja att tillämpas senast efter fem år.

Fördelarna med en sådan huvudregel är att möjligheten till samredovisning inte blir beroende av koncessionshavarens ansökan. Frågan om samredovisning måste därför tas upp i samband med alla överlåtelse. Detta bör skapa en större dynamik i omstruktureringsprocessen och därmed också påskynda en prisutjämnning mellan tätare och glesare områden. Nätföretagen befrias dessutom från den administration det nuvarande ansökningsförfarandet om undantag från särredovisning innebär.

För att samredovisning skall få ske enligt nu gällande bestämmelser krävs förutom att områdena sammantagna utgör en lämplig enhet även att områdena ligger geografiskt nära varandra. Det ovan behandlade förslaget utgår från en skyldighet att samredovisa områden som ligger geografiskt nära varandra. Som redan nämnts innebär nuvarande tillämpning av geografisk närhet att de berörda koncessionsområdena inte måste gränsa direkt till varandra. Å andra sidan skall det enligt förarbetena inte finnas möjlighet till en gemensam redovisning för alla områden som en koncessionshavare har men som ligger i helt skilda delar av landet och som skulle leda till en total tariffutjämnning (prop. 1994/95:222 s. 89, prop. 1996/97:136 s. 138). Nuvarande krav på geografisk

närhet är följaktligen i vissa fall ett hinder för att få samredovisa flera av ett företags koncessionsområden.

Den s.k. lokaliseringsprincipen innebär att kommunal affärsverksamhet skall ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (jfr 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900)). För de kommunala nätföretag som bedrivs i verksform, innebär principen att de inte får bedriva nätverksamhet utanför kommunens område. För sådana kommunala företag som avses i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen gäller att nätverksamhet får bedrivas i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet (jfr 7 kap. 1 § 2. ellagen). Enligt utredningens uppfattning skulle gällande inskränkningar för kommunal verksamhet inte med nödvändighet förhindra ett borttagande av principen om geografisk närhet i ellagen och därigenom ett underlättande av en tariffutjämning.

Det andra alternativet vi har övervägt är att införa huvudregeln att ett företags samtliga koncessionsområden skall redovisas tillsammans utan krav på geografisk närhet. Skälighetsbedömningen kommer då att avse nättariffen för företagets samtliga koncessionsområden. Även i detta alternativ skall nätmyndigheten ha möjlighet att hindra samredovisning som inte är lämplig. Ett beslut om sådant undantag från samredovisning skall kunna fattas på koncessionshavarens begäran, eller på myndighetens eget initiativ. Detta alternativ kan också innebära kraftiga prisökningar och samredovisningar som omfattar flera regioner. Mot denna bakgrund bör det även med detta alternativ bestämmas att samredovisningen skall vara genomförd inom fem år. Genom särskilt beslut skall det dessutom finnas möjlighet till ytterligare förlängning av denna tid när regeln leder till en drastisk prisökning eller för att lösa övergångsproblem där förvärsavtal innehåller klausuler om prisutveckling i vissa områden. Denna ytterligare förlängning kan avse ett, flera eller samtliga företagets områden och skall kunna beslutas av nätmyndigheten efter ansökan av företaget.

Detta alternativ skulle enligt vår bedömning under vissa förutsättningar kunna ge kraftiga utjämningseffekter bland de kunder som blir berörda. Alternativet skulle leda till mindre administration för företagen vid tariffsättningen. Om årsrapporterna omfattar större enheter skulle detta leda till färre årsrapporter, vilket i sin tur skulle kunna medföra en ökad kvalitet på årsrapporterna och underlätta en jämförelse med årsredovisningarna.

Förslaget rymmer emellertid stora potentiella nackdelar. Möjligheten till tariffutjämnning är också i detta fall slumpartad. Elanvändarna i en och samma region skulle kunna få mycket stora tariffskillnader beroende på företagstillhörighet. Utjämnningen inom företaget skulle alltså i sin tur kunna leda till större tariffskillnader i andra gränsytor. Vid samredovisning finns alltid risken att kunder som en gång fått en sänkt nättariff får uppleva en förändring i omvänd riktning till följd av att koncessionsområdet överläts till ett annat företag med mindre fördelaktig kund-sammansättning eller med en annan företagsstruktur. Med detta alternativ, när samredovisningen inte begränsas genom närhets-kriteriet, torde denna risk vara större än med det tidigare förslaget. Vi anser sammanfattningsvis att utjämnningseffekterna med detta alternativ riskerar att bli alltför ojämna, oförutsägbara och ibland instabila. Vi bedömer också att ett krav på samredovisning av geografiskt nära områden skulle innebära att nästan lika stora fördelar nås.

Ett tredje alternativ som vi har övervägt är att kravet på geografisk närhet skulle tas bort från nuvarande regelverk. Huvudregeln skulle även i fortsättningen vara att varje område redovisas för sig men möjligheterna till samredovisning skulle öka genom att det enda kriteriet skulle vara att områdena sammantaget utgör en lämplig enhet. Sådan samredovisning skulle kunna initieras genom en ansökan av koncessionshavaren men skulle också kunna föreläggas på initiativ av nätmyndigheten. Möjligheterna att önskvärda samredovisningar verkligen genomfördes skulle i detta alternativ också kunna förstärkas genom att nätmyndigheten skulle kunna förelägga företaget att samredovisa områden som uppfyller kravet. Även detta alternativ gör möjligheterna till utjämnning beroende av slumpen och/eller företagsinterna avgöranden. Liksom i det tidigare alternativet särbehandlas de kommunala nätföretagen som inte kan agera annat än i närbelägna områden. Ett problem med också detta alternativ är att nättariffens storlek kan komma att variera kraftigt även för närbelägna elanvändare som tidigare haft någorlunda lika avgifter, vilket ur den enskilda elanvändarens perspektiv kan vara svår-förklarligt. Vi har inte funnit att detta förslag i några väsentliga avseenden har fördelar jämfört med de tidigare diskuterade för-slagen.

Utöver de tre beskrivna alternativen kan diskuteras en regel med innebörden en total sammanslagning av alla koncessioner i ett

företag till en enda koncession (jfr 4.5.2). Vi har emellertid funnit att detta förslag, förutom de tveksamheter och nackdelar som redovisats beträffande de senare alternativen ovan, innebär en väsentligt mer långtgående förändring som skulle kräva en än mer omfattande analys.

Vår slutsats är att det finns goda skäl för en ökad samredovisning. Alternativet att områden som ligger geografiskt nära varandra skall samredovisas, under förutsättningen att de inte bildar olämpliga enheter, är enligt vår uppfattning den bästa lösningen. Utvecklingen mot en ökad utjämning skulle stärkas, även om den genomsnittligen blir långsammare än vid en total prisutjämning inom företagen. Å andra sidan kan en stabilitet i prissättningen bevaras. Vidare kommer förutsättningarna för en effektiv tillsyn att vara goda, vilket också är av utomordentlig vikt för att kunna åstadkomma en påtaglig utjämning av nättarifferna. Det torde också finnas betydligt kraftigare stordriftsfördelar att utnyttja vid driften av nätkoncessioner inom samma geografiska region än vid driften av geografiskt avlägsna koncessioner.

Avslutningsvis vill vi också understryka att våra ovan redovisade överväganden endast har beaktat regler för tarifiering och redovisning avseende områdeskoncessioner. Som vi påpekat i avsnitt 2.12.3 finns det starka skäl att också se över reglerna för prissättning på regionnättnivå. Detta har dock inte ingått i vårt uppdrag, och vi har därför inte haft möjlighet att närmare behandla frågan om tariffutjämning mot också denna bakgrund. Det finns dock mycket som talar för att det finns betydande rationaliseringsvinster att hämta genom samordning och integration av regionala och lokala nät. Detta skulle förutsätta en samordnad behandling av de regler som är styrande på båda nivåerna.

Liksom tidigare beslut om undantag från särredovisning bör beslut enligt den nya lydelsen av 3 kap. 3 § också överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4.5.2 Förbud mot försäljning av nätområden och krav på sammanläggning m.m.

Bedömning: Såväl frågan att avyttra nätområden som regler med innebörd att tvinga fram en omstrukturering innebär affärsmässiga och äganderättsliga överväganden som inte nätmyndigheten bör avgöra. Regler om sammanläggning har ingen särskild relevans när det gäller möjligheter till tariffutjämnning.

I vårt uppdrag ingår att överväga möjligheten att förhindra att nätområden avyttras på ett sätt som motverkar en tariffutjämnning. Vi skall även analysera behov av författningsstöd för nätmyndigheten att tvinga fram en omstrukturering och ge vår syn på ökade skyldigheter att sammanlägga nätområden.

Nätföretag kan köpa hela eller delar av varandras områden och ansöka om överlåtelse av nätkoncession. Om nätmyndigheten medgivit samredovisning av ett företags olika nätkoncessioner skall de skilda områdena vid skälighetsbedömningen av nättariffen anses som ett område (jfr 4 kap. 4 § ellagen). Detta innebär att en samredovisning kan utjämna skillnader i områden med olika nättariffer. Möjligheten till samredovisning och därmed utjämnning försvinner om företagen avyttrar områden som skulle uppfyllt kraven härför.

Ett förbud mot överlåtelse av koncession skulle kanske förhindra att nätområden avyttras. Ett sådant förbud torde emellertid endast konservera en redan given struktur och inte medverka till en tariffutjämnning.

Ett nätföretags anläggningar är föremål för äganderätt. Därutöver har företaget koncession att driva nätverksamhet. Ett avslag på ansökan om förlängd koncession kräver därför regler om tvångsförvaltning. NUTEK föreslog kriterier för när ett område skall anses lämpligt (se avsnitt 4.3). Om ett koncessionsområde inte är lämpligt kan det finnas skäl att ha regler som tvingar fram omstrukturering. Även detta torde emellertid innebära en ytterst grannlaga uppgift för nätmyndigheten.

Nätmyndigheten har i ett antal beslut funnit att de sökta koncessionsområdena inte är lämpliga enheter. Myndigheten har i dessa fall beviljat koncession under kortare tid än normalt är fallet. Detta beroende på de konsekvenser ett avslag skulle innebära för elanvändarna i området.

Såväl frågor om köp och försäljning som alternativet att tvinga fram en omstrukturering inkräktar enligt vår uppfattning i alltför hög grad på affärsmässiga och äganderättsliga överväganden som inte lämpar sig för en myndighet.

Sammanläggning är mindre vanligt och används främst när ett nätföretag förvärvar icke rationella områden. I detta sammanhang – när det är fråga om att underlätta tariffutjämningen – är det mer relevant att diskutera samredovisning. De önskvärda effekterna med att tvinga fram en sammanläggning, dvs. utjämning av tarifferna, uppnås vidare med en huvudregel om samredovisning (se avsnitt 4.5.1), vilket är mindre ingripande.

4.5.3 Hur påverkar regionnätstarifferna prisutjämningen mellan tätort och glesbygd?

Prisskillnaderna mellan olika områden påverkas främst av distributionsförutsättningarna inom varje område men även av lokalnätsföretagens kostnader för överliggande nät, regionnätet.

För regionnät och stamnät sker överföringen med stöd av nätkoncession för linje (se även avsnitt 4.1). Särskilda regler för nättariffer för linje finns i 4 kap. 5-9 §§ ellagen. I huvudsak skall skälighetsbedömningen avse de samlade kostnaderna för respektive nätföretags anläggningar i hela landet. För regionledning är huvudprincipen att för varje normalt spänningsintervall får inte nättariffen, förutom anslutningsavgifter, vara avståndsberoende. För stamnätet får däremot tarifferna vara lägesberoende, dvs. beroende av i vilken stamnätsstation i landet som uttaget/inmatningen sker.

För regionnätsföretagen gäller att kostnaderna för det överliggande nätet, stamnätet, är inkluderade i regionnätstariffen. Stamnätstarifferna är olika för varje punkt på stamnätet. För uttag gäller att avgifterna är lägst i norra Sverige och högst i södra Sverige. Regionnätsföretagen får därmed olika kostnader för överliggande nät, vilket i sin tur påverkar regionnätstarifferna. Detta medför också att regionnätstarifferna i samma företag kan variera för olika delar av landet. Exempelvis har Vattenfall tre prisnivåer: Norrbotten, Västerbotten och mellersta Sverige. Sammantaget medför detta att lokalnätbolagens kostnader för överliggande nät dels är beroende av var i landet distributionen sker, dels av vilket regionnätsföretag bolagets nät är anslutet till. Några lokal-

nätsföretag kan också ha nät som är anslutna till flera regionnät-företag.

För regionnätstarifferna gäller normalt en nätavgift för varje uttagpunkt. Tarifferna är olika beroende på främst spänningsnivån i uttagpunkten men kan i vissa fall även vara beroende av antalet transformeringsled till uttagpunkten. Tarifferna består i första hand av olika effekt- och energiavgifter men även av olika fasta avgifter. Regionnät-företagen har olika tariffutformning och det är främst de fasta avgifternas andel av tariffnivån som varierar. Lokalnät-företagens kostnader beror därmed främst på spänningsnivå samt uttagens storlek och dess fördelning över året men även på antalet uttagpunkter och i vissa fall även antalet transformeringsled.

Det är inte möjligt att utifrån lokalnät-företagens kostnader för regionnätet hitta någon entydig förklaring till prisskillnader mellan tätort och glesbygd. De generella slutsatser som skulle kunna dras är:

- Stamnätstariffen som är inkluderad i regionnätstarifferna medför lägre kostnader i norra Sverige och högre kostnader i södra Sverige.
- Lokalnät-företagens kostnader beror normalt på antalet uttagpunkter, spänningsnivå samt uttagens storlek och dess fördelning över dygnet och året.
- Kostnaderna beror också på vilket regionnät-bolag som lokalnät-bolagets nät är anslutet till.

I praktiken är det oftast lokalnät-företag med glesbyggsdistribution som är anslutna till ett "glesare" regionnät med i genomsnitt mindre uttag och lägre leveransspänning i varje punkt. Detta medför att dessa lokalnät-företag erhåller högre kostnader för överliggande nät. Denna "gleshet" i regionnätet till glesbyggsdistributören kan därmed förstärka prisskillnaden mellan tätort och glesbygd. Den avgörande skillnaden i nättarifferna mellan tätort och glesbygd förklaras dock av skillnader i kostnader för den lokala distributionen. Skillnaden i regionnät-kostnaden för tätort och glesbygd är också starkt reducerad genom att även regionnätstarifferna är avståndsberoende.

4.5.4 Slutsatser

Vi har i uppdrag att analysera behovet av författningsstöd för att främja en omstrukturering av nätföretag som leder till att tarifferna utjämnas mellan tätortskunder och landsbygds-kunder. Vi skall även lämna förslag på de regler som behövs.

Nätтарiffen är generellt sett högre i glesbygden än i tätorten (jfr tabell 4.1). Det är främst möjligheterna till en ökad samredovisning som får effekter på utjämnningen av nätтарifferna. En positiv effekt av samredovisningen förutsätter en i sammanhanget bra sammansättning av områden med högre respektive lägre tariffer. Det optimala är att området med de lägre tarifferna är så stort som möjligt för att kunna svälja effekterna av en samredovisning med område med högre tariffer och att den genomsnittliga tariffen därigenom inte ökar drastiskt. Verkligheten är dock en annan med överföring till i stort lika många kunder i landsbygds- eller glesbygdsområden som i tätortsområden (jfr tabell 4.1). En fullständig samredovisning av glesbygd och tätorter skulle medföra stora prisökningar i områdena med de lägsta tarifferna. Eftersom samredovisningen endast kan avse områden i samma företag kommer kunderna i glesbygdsområden utan möjlighet till samredovisning inte att erhålla någon sänkning av tarifferna.

Gemensamt för samtliga förslagen i avsnitt 4.5.1 är att ett visst mått av slump spelar in för möjligheterna att få ta del av effekterna av en samredovisning. Vi har tidigare (avsnitt 4.3.1 och 4.5) pekat på att en utjämning av tariffnivån mellan tätorter och glesbygder förutsätter att tätortskunderna tvingas acceptera höjningar av tarifferna i syfte att subventionera glesbygden. Effekterna av denna höjning kan i någon mån begränsas genom införande av en successiv tariffutjämning under flera år.

Frågan om hur långt kravet på utjämning av tarifferna skall gå är en avvägning mot principen om kostnadsriktighet.⁶ Hänsyn till glesbygden måste därmed vägas mot principen att en elanvändare endast skall betala de kostnader han orsakar koncessionshavaren. Skulle principen om kostnadsriktighet tillämpas fullt ut skulle koncessionshavaren beräkna den kostnad varje enskild elanvändare förorsakar, vilket skulle medföra en individuell nätтарiff för varje enskild kund och också avsevärda prisskillnader kunderna emellan.

⁶ Principen om kostnadsriktighet är en del av kravet att nätтарiffer skall vara utformade på sakliga grunder (jfr 4 kap. 1 §), vilket krav bl.a. innebär att en elanvändares tariff skall spegla de kostnader som hans elöverföring ger upphov till.

Vid beräkning av den individuella tariffen skulle hänsyn tas till hur pass gynnsamt läge kunden har i området. Avsteg från principen har emellertid gjorts av lagstiftaren och kunderna betalar nättariffer som motsvarar den genomsnittskostnad i området som varje kundkategori medför (se avsnitt 4.1; 3 kap. 3 §, 4 kap. 3, 5 och 8 §§).

Elanvändarna har förutom intresse av låga priser också intresse av stabila priser (jfr prop. 1996/97:136 s. 149). Ett förslag på utjämning bör inte möjliggöra en alltför kraftig variation av nättariffen. Kravet på utjämning och andra av lagstiftaren uttalade intressen är inte förenliga men bör inte heller komma i alltför stor konflikt med varandra.

Slutligen måste nätmyndighetens möjligheter att granska skäligheten av nättariffen i ett område beaktas.

Vid en avvägning mellan de olika alternativen har vi stannat vid att föreslå att huvudregeln skall vara att vid redovisning av nätverksamhet som grundas på nätkoncession för område skall områden som ligger geografiskt nära varandra redovisas tillsammans.

Vi vill slutligen också i detta sammanhang, liksom i kapitel 2, understryka vikten av en effektiv tariffövervakning och tillsyn som leder till rationaliseringar och kostnadsänkningar. Det framgår av tarifföversikten i avsnitt 4.2 att det finns en mycket stor spridning mellan de nätavgifter som tas ut för kunder i landsbygds- och glesbygdsområden. Kunder i samma kategori i många glesbygdsområden betalar betydligt lägre avgifter än motsvarande kunder i många tätortsområden. Detta kan delvis förklaras av olikheter i förutsättningarna för effektiv nätverksamhet, men det indikerar också att det med tiden bör finnas utrymme för rationaliseringar och tariffsänkningar.

Vår slutsats är därför att tillämpningen av en tillsynsmodell som förhindrar nätföretagen att ta ut omotiverat höga avgifter och som lägger ett rationaliseringstryck på verksamheten är ett mycket viktigt instrument. Detta gäller också i hög grad för att åstadkomma en utjämning av nättariffer mellan koncessionsområden.

5 Gränserna för nätmyndighetens tillsynsansvar

Det finns vissa oklarheter om var gränsen går för nätmyndighetens tillsynsansvar. Vi har därför fått i uppdrag att analysera gränserna för tillsynsansvaret och föreslå nödvändiga regler för att precisera detta. Vi skall även överväga möjligheten att införa en uttrycklig bestämmelse i ellagen om tidsfrister för att få en anmälan prövad av nätmyndigheten och därmed en uttrycklig begränsning i tid av nätmyndighetens skyldighet att pröva anmälningar.

I detta avsnitt redogörs för nuvarande bestämmelser, vilka områden som berörs av myndighetens tillsynsansvar och inom vilken tid tillsynen skall ha inletts och avslutats. Kapitlet avslutas med våra överväganden och förslag.

5.1 Nätmyndighetens tillsynsansvar

Tillsynen över efterlevnaden av ellagen och av föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas, såvitt avser frågor om elsäkerhet och driftsäkerheten hos det nationella elsystemet, av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Tillsynen i övrigt över efterlevnaden av ellagen och av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen utövas av nätmyndigheten, vilket framgår av 12 kap. 1 § ellagen.

Nätmyndighetens tillsyn skall främst omfatta skäligheten av företagets nättariffer, dvs. företagets avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät.

Utöver denna generella tillsynsverksamhet har nätmyndigheten en skyldighet att vid ansökan alltid pröva vissa i ellagen särskilt angivna tvister. Detta framgår av 3 kap. 6–8 § (tvister om anslutningsskyldighet), 3 kap. 11 och 14 §§ (tvister om kostnader för mätning och beräkning) och 3 kap. 15 § (tvister om ersättning vid inmatning av el) samt av 4 kap. 10 § (tvister om nättariffer för

mindre produktionsanläggningar) och 4 kap. 11 § (tvister om rätt till uppgifter om nättariffer m.m.).

Till skillnad mot vad som gäller i övriga delar av ellagen har nätmyndigheten alltid en skyldighet att pröva dessa tvister när en ansökan om prövning kommer in. För det fall myndigheten på annat sätt än genom en ansökan uppmärksammas på något missförhållande rörande dessa bestämmelser finns också en möjlighet för myndigheten att inleda tillsyn inom ramen för det generella tillsynsansvaret.

I ellagen och i de föreskrifter som meddelats med stöd av ellagen finns särskilt angivna krav på hur nätföretag skall bedriva sin verksamhet. Exempel på sådana bestämmelser är att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte får bedriva produktion av eller handel med el (3 kap. 1 § första stycket) och att nätverksamhet ekonomiskt skall redovisas skilt från annan verksamhet (3 kap. 2 §).

I de fall där en juridisk person som bedriver nätverksamhet också bedriver produktion av eller handel med el, eller där nätverksamhet inte ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet, råder det ingen tvekan om att detta är frågor som omfattas av nätmyndighetens tillsynsansvar. Nätmyndigheten kan i dessa fall, med stöd av 12 kap. 3 § ellagen, meddela de förelägganden som krävs för att säkerställa att nätföretagen följer bestämmelserna.

Det finns även områden, där det kan ifrågasättas om nätmyndigheten skall ha tillsynsansvar eller inte. Det gäller t.ex. vissa specifika frågor som rör utlandshandel (6 kap.), kommunala elföretag (7 kap.) samt avbrytande av överföring av el till konsumenter (11 kap.). Så som den nuvarande bestämmelsen om tillsyn är utformad omfattas de bestämmelser i dessa kapitel, som klart ställer upp kriterier för hur aktörer skall handla, av nätmyndighetens tillsyn. För det fall att nätmyndigheten finner att någon inte följer bestämmelserna i dessa delar kan man därför, med stöd av 12 kap. 3 § ellagen, meddela de förelägganden som krävs för att säkerställa att bestämmelserna följs.

Det finns i ellagen även vissa andra frågor där det råder tveksamhet om de överhuvudtaget faller in under nätmyndighetens ansvarområde. Ett sådant område är frågan om ett nätföretag håller tillräckligt god kvalitet på överföringen.

Ellagstiftningsutredningen påpekade i sitt delbetänkande, Elkonkurrens med nätmonopol (SOU 1993:68 s. 185 f) att de regionala och lokala nätägarnas ansvar för överföringsförmågan

och leveranssäkerheten på näten inte reglerades i lag utan behandlades i avtal. Utredningen fann inte skäl att ändra på detta förhållande eftersom kraven på, och viljan att betala för, god överföringsförmåga varierar mellan olika kunder. Det var därför svårt att utforma generella krav i en författning. Utredningen fann mot denna bakgrund att dessa frågor även fortsättningsvis borde regleras i avtal.

Ellagen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som stadgar att den el som levereras skall hålla en viss kvalitet. Enligt 3 kap. 9 § ellagen har dock den som har nätkoncession en skyldighet att på skäligen villkor överföra el för annans räkning. Av författningskommentaren till 3 kap. 9 § framgår att överföringen skall ske på skäligen villkor och att övervakningen av denna skyldighet ingår i nätmyndighetens tillsynsansvar. En enskild kund kan emellertid inte ansöka hos nätmyndigheten om prövning av villkorens skälighet utan denna kontroll sker helt inom ramen för nätmyndighetens generella tillsyn (prop. 1996/97:136 s. 143 f).

Nätmyndigheten har beslutat att inte pröva enskilda kunders anmälningar om bristande kvalitet på levererad el med hänvisning till att sådana frågor endast kan prövas generellt inom hela nätkoncessionsområdet och inte avseende enskilda abonnenter.

Det finns även vissa gränsdragningsproblem i de delar som handlar om driftsäkerhet. Enligt bestämmelserna i ellagen är detta en fråga för den myndighet som har systemansvaret för el (Affärsverket svenska kraftnät). Den 1 januari 1999 infördes en bestämmelse i 4 kap. 9 § andra stycket ellagen som innebär att Svenska kraftnäts kostnader för systemansvaret för el skall anses utgöra en kostnad i nätverksamheten. Detta innebär formellt att nätmyndigheten har ett tillsynsansvar över dessa kostnader trots att frågor om driftssäkerhet faller utanför nätmyndighetens tillsyn.

Vidare råder tveksamhet om hur långt tillbaka i tiden nätmyndigheten har skyldighet att ta upp en fråga till prövning. I ellagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om detta. Av detta skulle i princip kunna följas att en elanvändare alltid kan anmäla en fråga till nätmyndigheten, oavsett när i tiden frågan uppkom, och ha rätt att få frågan prövad. Att så är fallet styrks av att den tidigare Prisregleringsnämnden för elektrisk ström¹ tog upp anmälningar från abonnenter, avseende anslutningsavgifter, som klagandena erlagt åtta till tio år innan de inkom med en begäran om prövning.

I avsnitt 5.2 redovisar vi våra överväganden i dessa frågor.

¹ Beslut den 21 april 1992, dnr 35-81/91 m.fl.

5.2 Överväganden och förslag på regler för precisering av tillsynsansvaret

5.2.1 Generella överväganden

Förslag: Dagens regler ger nätmyndigheten förutsättningar att prioritera tillsynen till de viktigaste frågorna. Några större ändringar för att precisera nätmyndighetens tillsyn föreslås därför inte. För att förtydliga gränserna för nätmyndighetens tillsyn och för att undvika vissa tolkningsproblem föreslås emellertid vissa mindre ändringar. Tvister om nätkoncessionshavarens skyldigheter att lämna uppgifter om sin nättariff enligt 4 kap. 11 § första och andra stycket bör inte kunna prövas särskilt av nätmyndigheten.

Kostnaderna för överföring av el utgör omkring en tredjedel av de samlade elkostnaderna för kunderna. I 4 kap. 1 § ellagen anges att nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder. För att tillförsäkra att nätföretagen håller skäliga nättariffer är det av stor vikt att nätmyndigheten verkligen ges möjlighet att prioritera detta område.

Den 1 januari 1998 genomfördes en precisering av bestämmelserna om tillsyn. Preciseringen innebar att endast frågor som berör ett fåtal inblandade skall avgöras av nätmyndigheten efter ansökan. Detta eftersom en ansökan oftast är enda sättet att få kännedom om att det råder en tvist inom området. I övrigt skall frågor som berör hela eller större delar av kundkollektivet omfattas av nätmyndighetens generella tillsynsarbete.

Genom denna precisering anser vi att nätmyndigheten i stort givits förutsättningar att prioritera verksamheten till att utöva tillsyn över att nättarifferna är skäliga och utformade på sakliga grunder samt att se till att nätföretagen i övrigt överför el på skäliga villkor. Några större ändringar för att precisera bestämmelserna avseende nätmyndighetens tillsyn föreslås därför inte.

Nätmyndigheten har som tidigare nämnts en skyldighet att pröva vissa i ellagen angivna frågor. Vår bedömning är att det nu inte finns anledning att ifrågasätta denna ordning utom på ett område. Det gäller bestämmelsen i 4 kap. 11 § första och andra stycket ellagen. Där anges att den som har nätkoncession på begäran och utan dröjsmål skall lämna skriftlig uppgift om sin nättariff. Vid en begäran om ny anslutning skall uppgifterna lämnas inom skälig tid.

Av sista stycket samma lag framgår att tvister om koncessionshavarens skyldigheter i dessa båda avseenden skall prövas av nätmyndigheten.

Skyldigheten att lämna ut uppgifterna regleras i ellagen. Tvister om denna skyldighet borde inte kunna uppstå. För det fall att ett nätföretag inte skulle följa denna bestämmelse kan frågan behandlas inom ramen för nätmyndighetens generella tillsynsansvar. Några motiv till att denna fråga skall prövas särskilt finns inte enligt vår uppfattning. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 4 kap. 11 § sista stycket utgår.

5.2.2 Utlandshandel

Förslag: Formerna för utlandshandel med el, liksom behovet av central information om denna, har i väsentliga avseenden förändrats sedan bestämmelserna i 6 kap. ellagen avseende import- och exportkontrakt infördes. Anmälningssplikten i denna del saknar i dag praktisk betydelse för den fysiska utväxlingen av el på utlandsförbindelserna. Det saknas därför skäl att bestämmelserna om detta i 6 kap. ellagen skall finnas kvar.

I 6 kap. ellagen anges att den som ingår avtal som medför att import eller export av el kommer att pågå under minst sex månader skall göra en anmälan om avtalet till den myndighet regeringen bestämmer. Sådan anmälan skall göras inom en månad från det att avtalet ingicks och, enligt bestämmelserna i 15 § elförordningen, ges in till Svenska kraftnät.

Bestämmelserna i 6 kap. ellagen omfattas av nätmyndighetens tillsyn. Enligt vår bedömning har dock nätmyndigheten knappast möjlighet att följa upp denna fråga på ett tillfredsställande sätt. Vidare är bestämmelsen straffbelagd, se 13 kap. 1 § andra stycket 2. ellagen. Mot denna bakgrund saknas bärande skäl för att bestämmelserna i 6 kap. ellagen skall omfattas av nätmyndighetens tillsyn.

Det kan emellertid även ifrågasättas om det överhuvudtaget är nödvändigt att ha kvar bestämmelserna i 6 kap. ellagen. När de ursprungligen föreslogs var motivet följande.

Den föreslagna anmälningssplikten för den som exporterar eller importerar el är nödvändig av flera skäl. Sådan information behövs för att det skall bli möjligt att göra marknadsbedömningar, t.ex. beträffande förväntad leveranssäkerhet och prisutveckling på den svenska marknaden. (...) Svenska kraftnät som nu har att utöva

systemansvaret kommer med nödvändighet att behöva information om det önskade framtida utnyttjandet av utlandsförbindelserna för att kunna fullgöra sin uppgift (prop.1993/94:162 s. 102).

Formerna för utlandshandeln med el, liksom behovet av central information om denna, har emellertid i väsentliga avseenden förändrats sedan dessa bestämmelser utarbetades. Utvecklingen av den nordiska elmarknaden har lett till nya former för utlandshandel. Förekomsten av långa och fasta avtal om export eller import av el har minskat väsentligt. Enligt Svenska kraftnät har endast en anmälan gjorts enligt denna bestämmelse under de senaste åren. Vidare kan konstateras att anmälningsplikten av kontrakt saknar praktisk betydelse för den fysiska utväxlingen av el på utlandsförbindelserna. Anmälan om behov av kapacitet för överföring på utlandsförbindelser görs till de systemansvariga företagen före den planerade överföringen. Sådan anmälan måste göras oavsett hur avtalet mellan köpare och säljare är utformat.

Enligt vår bedömning saknas skäl att ha kvar bestämmelserna i 6 kap. Vi föreslår därför att 6 kap. ellagen skall upphöra att gälla.

5.2.3 Kommunala elföretag

Förslag: Att de kommunala elföretagen efterlever bestämmelserna i 7 kap. ellagen omfattas av nätmyndighetens tillsyn. Frågorna i detta kapitel är emellertid av sådan art att det saknas anledning att de skall omfattas av tillsynen.

I 7 kap. ellagen återfinns vissa bestämmelser som särskilt reglerar kommunala elföretag. Det handlar här om att särskilt angivna kommunala företag får bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (den s.k. lokaliseringsprincipen). De angivna företagen får även, utan hinder av ovan nämnda bestämmelse i kommunallagen, bedriva nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet. I de fall dessa kommunala företag bedriver elhandel, elproduktion eller distribution av fjärrvärme, skall verksamheterna drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Formellt faller dessa frågor under nätmyndighetens generella tillsynsansvar. Om nätmyndigheten finner att ett kommunalt

företag, som omfattas av dessa bestämmelser, inte följer dem har myndigheten inte bara en möjlighet utan också en skyldighet att ingripa och förelägga företagen att följa bestämmelserna.

Enligt vår bedömning är det här emellertid fråga om sådana förhållanden som främst avser kommunal- och konkurrensrättsliga aspekter. De nätföretag som drivs som kommunala verk eller i övrigt ägs av kommuner är underkastade samma bestämmelser i ellagen som alla andra företag. Några motiv till att dessa härutöver särskilt skall omfattas av nätmyndighetens tillsynsansvar i de delar som anges i 7 kap. kan vi inte se. I de fall de kommunala företagen inte skulle driva verksamheten affärsmässigt och till exempel ha en underprissättning torde frågan kunna bli ett fall för Konkurrensverket. I de fall redovisningen inte följer vad som stadgas i 7 kap. torde detta främst vara en fråga för kommunens revisorer. Vi föreslår därför att ellagen ändras i denna del på så sätt att nätmyndighetens tillsyn inte längre skall omfatta bestämmelserna i 7 kap. ellagen.

5.2.4 Skadestånd

Förslag: Ellagen bör preciseras på så sätt att det uttryckligen framgår att nätmyndighetens tillsyn inte skall omfatta bestämmelserna i 10 kap. ellagen om ansvar för skada genom inverkan av el från starkströmsanläggning.

I 10 kap. ellagen regleras frågor om ansvar för skada genom inverkan av el från starkströmsanläggning. Bestämmelserna innebär en utvidgning i förhållande till de allmänna skadeståndsbestämmelserna.

Bestämmelserna i 10 kap. ellagen är utformade på sådant sätt att de faller utanför nätmyndighetens tillsynsområde. Av uttalande i förarbetena (prop. 1993/94:162 s. 152) kan man emellertid få motsatt uppfattning. För att klargöra att så inte är fallet bör ett förtydligande göras i ellagen som uttryckligen stadgar att bestämmelserna i 10 kap. avseende skadestånd inte skall vara föremål för nätmyndighetens tillsynsansvar.

5.2.5 Särskilda bestämmelser om överföring och leverans av el till konsumenter

Förslag: Nätmyndighetens tillsyn bör inte omfatta bestämmelserna i 11 kap. ellagen om avbrytande av överföring av el.

I 11 kap. ellagen återfinns särskilda bestämmelser om avbrytande av överföring av el till konsumenter och om skadestånd vid avbruten överföring av el till konsumenter. Bestämmelserna i 11 kap. ellagen infördes för att tillgodose behovet av konsumentskydd på elmarknaden (prop. 1996/97:136 s. 93).

Dessa frågor omfattas av nätmyndighetens generella tillsynsansvar. Här är emellertid fråga om civilrättsliga bestämmelser som hänför sig till två parter i ett avtalsförhållande. En mängd liknande frågor finns i samhället utan att någon särskild myndighet har tillsyn över att företaget följer samtliga regler kring verksamheten. Det saknas därför enligt vår mening bärande skäl för att nätmyndigheten skall utöva särskild tillsyn i dessa frågor. För det fall att parterna inte kan komma överens får frågan, liksom liknande frågor på andra områden, slutligt prövas av de allmänna domstolarna. De allmänna domstolarna har också ansett sig vara behöriga att ta upp dessa frågor till prövning. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 11 kap. ellagen inte skall omfattas av nätmyndighetens tillsynsansvar och att ellagen skall preciseras i enlighet med detta.

Förslaget innebär inte någon ändring av konsumentskyddet i sak, utan endast ett tydliggörande att bestämmelserna i 11 kap. ellagen inte omfattas av nätmyndighetens tillsyn.

5.2.6 Elkvalitet

Förslag: En ny bestämmelse som ålägger nätföretagen att överföra el av tillräckligt god kvalitet införs i ellagen. Tvister om nätägarnas skyldigheter i denna del prövas av nätmyndigheten efter ansökan av kunden. Nätmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Att ha tillgång till el av tillräcklig kvalitet är för de allra flesta kunder en självklarhet. Det förekommer emellertid av olika anledningar att kvaliteten på den överförda elen ibland inte kan anses

vara godtagbar, eller att en kund i vart fall ifrågasätter att kvaliteten är godtagbar.

I 9 kap. ellagen återfinns närmare bestämmelser om elsäkerhet. Elsäkerhetsverket är tillsynsmyndighet i de delar som avser elsäkerhet. Elsäkerhetsverket har befogenhet att ingripa när elanläggningar befaras vara farliga att använda. Elsäkerhetsverkets uppgift är att tillse att skador inte uppkommer på person, djur eller egendom.

Bristande elkvalitet behöver emellertid inte alltid innebära en fara ur elsäkerhetssynpunkt.

Bristande elkvalitet kan orsaka problem genom att utrustning skadas eller fungerar felaktigt. Driftstörningar och driftavbrott kan uppstå med betydande skadeverkningar som följd. Att åtgärda vissa brister i elkvaliteten är möjligt, men kan samtidigt vara kostsamt. Det finns också vissa störningar som i praktiken normalt inte åtgärdas.

Frågor som avser kvaliteten på elnäten är i första hand en fråga för tillsynen av om överföringen av el sker på skäliga villkor. I vissa fall berörs dock endast en eller ett fåtal kunder av frågan.

En närmare redogörelse för kvalitetsbrister och störningar i nätet framgår av faktaruta 5.1. Begreppet kvalitet på överföring av el kan indelas i åtminstone två kategorier; leveranssäkerhet (aviserade och inte aviserade avbrott) och spänningskvalitet.

När det gäller avbrotten finns det en skyldighet att rapportera dessa i årsrapporterna till nätmyndigheten. Av denna rapport framgår dock inte avbrott för varje enskild kund. Det pågår vidare ett arbete inom branschorganisationen Svensk Energi som kommer att innehålla statistik och riktlinjer i detta hänseende. Avbrottsfrekvensen och varaktigheten av avbrotten skiljer sig åt beroende på om det är fråga om överföring i glesbygd eller tätort. Olika delar av landet har vidare olika betingelser när det gäller vädrets inverkan och påfrestning på näten. För en översikt av riskpotentialen för olika väderlekstyper i skilda delar av landet hänvisas till bilaga 4.

Svensk Energi har ett drifhändelserrapporteringssystemet (DAR). Av detta framgår att en genomsnittlig avbrottsfrekvens för oaviserade avbrott med en varaktighet över tre minuter (antal per år) i elnätet är följande.

- Glesbygd (<<10 kunder per km ledning) >2
- Landsbygd (<10 kunder per km ledning) 1,52
- Blandad bebyggelse 0,56
- Tätort (>20 kunder per km ledning) 0,24

Genomsnittlig avbrottstid (minuter per år) i elnätet

- Glesbygd >200
- Landsbygd 182
- Blandad bebyggelse 25
- Tätort 13

Genomsnittlig avbrottstid (minuter per avbrott) för kund

- Glesbygd >120
- Landsbygd 120
- Blandad bebyggelse 50
- Tätort 50

När det gäller till kund aviserade avbrott finns ingen tillförlitlig statistik, men det torde i genomsnitt högst röra sig om något fåtal per år. I dessa fall är normalt inte effekterna av avbrotten lika påtagliga för kunden eftersom denne förvarnats om avbrottet.

En bedömning av vad som är tillräckligt god kvalitet på överföringen för en enskild kund när det gäller avbrott måste avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet såsom antalet avbrott uppdelat på aviserade och oaviserade sådana, varaktigheten av avbrotten, kundens känslighet för avbrott, skälen till avbrotten m m. En indikation på att överföringen inte är av tillräckligt god kvalitet kan vara att förhållandet för den enskilde kunden under lång tid påtagligt avviker från genomsnittet.

När det gäller spänningskvalitet finns det framtagen svensk standard för detta med beteckningarna SS 421 18 11 och SS –EN 50160. De båda normerna gäller tillsvidare parallellt i Sverige. Av bilaga 4 framgår värdena i en tabellform för respektive standard. De olika värden som återfinns i dessa båda standarder bör normalt kunna användas som en utgångspunkt vid bedömningen om spänningskvaliteten för individuella kunder är uppfylld. Svensk Energi arbetar med att ta fram riktlinjer för spänningskvalitet. Denna rapport beräknas vara färdig i december 2000.

Vi finner starka skäl för att det i ellagen skall införas en skyldighet att pröva frågor om elkvaliteten.

Denna prövning av om nätföretagen tillhandahåller el av tillräckligt god kvalitet kan ske på olika sätt.

I Finland finns en bestämmelse som innebär skyldighet för nätinnehavaren att underhålla, driva och utveckla sitt nät enligt kundernas rimliga behov och för sin del trygga kundernas tillgång av el av tillräckligt god kvalitet (elmarknadslagen 3 kap. 9 §). Närmare bestämmelser om elkvaliteten och den tillåtna längden på elavbrotten utfärdas i allmänna avtalsvillkor samt i standarder för elkvaliteten som det hänvisas till i villkoren.

En liknande lösning anvisade också Ellagstiftningsutredningen i sitt delbetänkande 1993. Denna ordning har fördelen att det inte borde ta särskilt lång tid att ta fram normer i avtalsvillkoren för vad godtagbar elkvalitet skall anses vara. Nätmyndigheten har därefter att utöva tillsyn över avtalsvillkorens skälighet. Mot lösningen talar att avtalsvillkoren kan ändras, vilket kan komplicera en prövning. Nätägarna får ett stort inflytande på vad som skall anses utgöra god elkvalitet. Det kan även konstateras att det i de nuvarande allmänna avtalsvillkoren, Nät 2000 K, inte finns några bestämmelser som avser nätägarens skyldighet i kvalitetshänseende. Den enda bestämmelse som finns i denna del anger att nätägaren bestämmer spänning och strömart (Nät 2000 K punkt 2.3).

En lösning kan vara att endast en generell bestämmelse införs i ellagen, där det stadgas att nätföretagen skall leverera el av tillräckligt god kvalitet. Frågan om vad en tillräckligt god kvalitet skall anses innebära får därefter lösas av praxis, t.ex. genom hänvisning till svenska och internationella standarder. För denna lösning talar att de flesta frågorna i ellagen reglerats på detta sätt. Mot lösningen talar att det initialt kommer att ta tid innan praxis etablerats på området, och att osäkerhet kan komma att råda om vad en godtagbar kvalitet skall anses vara under ett inledningskede.

En variant på detta kan vara att ge regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, rätt att utfärda föreskrifter om vad, som enligt den generella bestämmelsen, skall anses vara godtagbar elkvalitet. En sådan lösning har fördelen att både nätföretag och kunder kan få ett enhetligt svar på vad godtagbar kvalitet skall anses vara samt att föreskrifterna relativt snabbt kan revideras i takt med utvecklingen av nya standarder m.m. Mot detta talar att de slutliga avgörandena om vad som skall anses vara godtagbar kvalitet till stor del överläts till nätmyndigheten och att en sådan föreskrift inte är flexibel.

Vi föreslår att det införs en generell bestämmelse i ellagen att nätföretagen skall överföra el av tillräckligt god kvalitet. Utveckling av begreppet god kvalitet får lösas i praxis bl.a. genom hänvisning till standarder. På enskild kunds begäran skall nätmyndigheten pröva om överföringen av el till den enskilde kunden är av tillräckligt god kvalitet. Om myndigheten inte finner att så är fallet kan myndigheten förelägga nätkoncessionshavaren att vidta åtgärder så att överföringskvaliteten blir tillräckligt god. Myndighetens beslut bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

5.2.7 Gränsdragningen gentemot Svenska kraftnät

Affärsverket svenska kraftnät har systemansvaret för el. Därmed avses det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. Nätmyndigheten är inte tillsynsmyndighet såvitt avser frågor om Svenska kraftnäts systemansvar för el.

Av bestämmelsen i 4 kap. 9 § andra stycket ellagen följer att de kostnader som Svenska kraftnät har till följd av systemansvaret för el, och som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori, skall ingå i kostnadsunderlaget för stamnätstariffen. Därmed ingår i kostnadsunderlaget för nättariffen såväl kostnaderna för Svenska kraftnäts affärsverksamhet som vissa kostnader för dess myndighetsuppgifter avseende systemansvaret för el. Detta innebär formellt att nätmyndigheten har tillsynsansvar även för de senare kostnaderna, trots att myndigheten i övrigt inte har tillsynsuppgifter som gäller systemansvaret.

När denna bestämmelse föreslogs som ett tillägg till ellagen pekade regeringen på denna komplikation (prop. 1997/98:159 s.49). Det var rimligt, enligt regeringens mening, att samtliga elkunder stod för de kostnader som följer av Svenska kraftnäts systemansvar och som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori. Ett praktiskt sätt att uppnå detta var att låta sådana kostnader för systemansvaret ingå i kostnadsunderlaget för stamnätstariffen, eftersom alla elkunder, direkt eller indirekt, betalar denna nättariff. Regeringen aviserade samtidigt att den avsåg att närmare utreda frågan om hur styrning och tillsyn av Svenska kraftnäts båda verksamheter skall utövas.

Enligt vår bedömning är den gällande ordningen, med ett formellt tillsynsansvar hos nätmyndigheten över Svenska kraftnäts kostnader för systemansvar inte utan invändning. I den del som avser systemansvaret för el har Svenska kraftnät myndighetsutövning. Att ge en annan central myndighet rätt att utöva tillsyn över hur myndighetsutövningen hanteras finner vi inte vara lämpligt. Vi har inte heller ansett det lämpligt att undanta Svenska kraftnäts nätverksamhet från nätmyndighetens tillsyn.

Den bästa lösningen vore att separera Svenska kraftnäts kostnader för systemansvaret från verkets kostnader för stamnätet och undanta dem från nätmyndighetens tillsyn. En sådan lösning kräver dock att det är möjligt att – åtminstone schablonmässigt med anspråk på kostnadsriktighet – identifiera de kostnader för systemansvaret som ingår i underlaget för stamnätstariffen. Vi har dock från Svenska kraftnät erfarit att det inte låter sig göras med rimliga krav på kostnadsriktighet. Flera större poster i Svenska kraftnäts kostnader är hänförliga till båda verksamheterna, och det finns ingen objektiv grund för att fördela dem däremellan. Betydande poster är i detta sammanhang kostnaderna för störningsreserven och primärregleringen.

Under dessa förhållanden är det enligt vår mening bättre att välja en pragmatisk lösning än att tvinga fram en kostnadsuppdelning som kan ifrågasättas, och som knappast skulle underlätta nätmyndighetens tillsyn. Grundproblemet är att vissa kostnader är faktiskt och samtidigt hänförliga till Svenska kraftnäts båda verksamheter, och av detta följer att de inte kan undantas från nätmyndighetens tillsyn.

Nätmyndigheten bör även i fortsättningen ha ett tillsynsansvar för Svenska kraftnäts nätverksamhet. Vi föreslår således att nuvarande regler inte ändras. Som påpekades i förarbetena (prop. 1997/98:159 s. 49) är de gällande bestämmelserna ett praktiskt sätt att fördela gemensamma kostnader mellan samtliga elkunder. Nätmyndighetens tillsyn bör ske med beaktande av de särskilda förutsättningar som skiljer Svenska kraftnäts nätverksamhet från annan nätverksamhet, dvs. att systemansvaret ingår i detta företags ansvarområde.

5.2.8 Tider för anmälan samt inledande och avslutande av tillsyn

Förslag: För att nätmyndigheten skall ta upp en fråga till prövning enligt bestämmelserna i 3 kap. 6–8, 11 och 14–15 §§ samt 4 kap. 10 § skall en sådan begäran ha kommit in till myndigheten inom två år efter att företaget har avsänt ett slutligt skriftligt ställningstagande.

Vidare bör nätmyndighetens rätt att inleda tillsyn över bestämmelserna i 4 kap. 1 § begränsas i tiden. För att rätt skall föreligga att granska avgifter och övriga villkor, som avser ett visst räkenskapsår, måste tillsyn ha inletts inom tolv månader från räkenskapsårets utgång. Tillsynen skall om inte särskilda skäl föreligger ha avslutats senast inom två år.

Det finns enligt vår bedömning goda skäl att införa en bestämmelse som reglerar hur långt tillbaka i tiden nätmyndigheten skall pröva en anmälan.

Detta gäller särskilt i de fall där avgifter debiterats och betalats av kunderna. I dessa fall kan det ifrågasättas om kunderna alltid skall ha en rätt att begära prövning av skäligheten i avgifterna, trots att lång tid förflutit mellan debiteringen av avgiften och den tidpunkt då en ansökan om prövning av skäligheten i den debiterade avgiften kommer in till nätmyndigheten. Att tillåta ett sådant förfarande möter enligt vår mening vissa principiella betänkligheter. Ett beslut från nätmyndigheten om att en sådan avgift är oskälig skulle om lång tid förflutit kunna innebära en rubbning i rättsförhållanden som parterna, eller i vart fall en av parterna, betraktat som definitivt avgjorda.

Av 3 § förordningen (1998:1583) med instruktion till allmänna reklamationsnämnden framgår att nämnden som huvudregel inte prövar tvister där anmälan har kommit in mer än sex månader efter det att en näringsidkare helt eller delvis avvisat konsumentens krav. Även i ellagen (se 10 kap. 8 §) finns redan i dag bestämmelser om preskription. Enligt dessa bestämmelser skall talan om skadestånd enligt 10 kap. 1 § första stycket eller 4 § väckas inom två år från det att skadan inträffade. Den som vill ha ersättning enligt 10 kap. 2 § (produktansvar) skall väcka talan inom tre år från det att han fick eller borde ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande.

Mot bakgrund av att ellagen redan i dag har bestämmelser rörande preskription, såvitt avser skadestånd, kan vi inte se några bärande invändningar mot att införa bestämmelser som reglerar hur lång tid tillbaka i tiden nätmyndigheten skall vara skyldig att ta upp anmälningar från enskilda elanvändare till prövning. För att inte beröva elanvändarna möjligheten att ta tillvara rätten att få skäligheten prövad bör denna tid inte sättas alltför kort. En tidsfrist om sex månader måste anses vara väl kort. Om tidsfristen i stället bestäms till två år ges däremot elanvändarna en väl tilltagen tidsfrist för att komma in med en ansökan om prövning. Denna tidsram är enligt vår uppfattning inte längre än att nätföretagen bör kunna hantera den. En lämplig utgångspunkt för tidsfristen bör kunna vara ett slutligt skriftligt ställningstagande från företaget avsänt till kundens senast kända adress.

De anmälningar som kan omfattas av denna tidsfrist är enligt vår uppfattning de i ellagen särskilt angivna tvister som nätmyndigheten utöver sitt generella tillsynsansvar har att pröva (se 3 kap. 6–8, 11 och 14–15 §§ samt 4 kap. 10 §).

Vi föreslår därför att man i ellagen inför en bestämmelse som stadgar att den som vill anmäla en tvist till prövning avseende nämnda bestämmelser skall inkomma med en sådan begäran inom två år efter att företaget har avgivit ett skriftligt ställningstagande.

Samma frågeställningar gör sig också gällande såvitt avser hur lång tid tillbaka i tiden nätmyndigheten skall få inleda tillsyn gentemot nätföretagen. Vår bedömning är att samma argument, som anförts för att begränsa enskilda kunders rätt att i tiden obegränsat få sin sak prövad också gör sig gällande för tillsynsmyndigheten. Vi bedömer därför att även nätmyndighetens rätt att inleda tillsyn skall begränsas i tiden. En tillsyn omfattar oftast de avgifter och villkor som tillämpas ett visst år. Också här finner vi att en tidsfrist på två år kan anses lämplig, bl.a. mot bakgrund av att nätföretagen inom denna tid skall ha lämnat sina årsrapporter för de aktuella räkenskapsåren till nätmyndigheten. Utgångspunkten för tidsfristen bör kunna vara företagens räkenskapsår. Har tillsyn inte inletts inom ett år från räkenskapsårets utgång får tillsyn inte inledas. Detta innebär i praktiken att nätmyndigheten i det stora flertalet fall har två år på sig att inleda tillsyn för de avgifter och villkor som ett nätföretag tillämpar per den 1 januari ett visst år.

Vi anser vidare att det bör införas en frist inom vilken tillsynen skall vara avslutad. Även här kan en tidsram på två år anses vara väl avvägd. Det kan dock inte uteslutas att det finns ärenden som

kräver en längre frist än två år. För att inte tvinga fram ett beslut i sådana fall, när tidsgränsen på två år närmar sig, bör nätmyndigheten om det finns särskilda skäl kunna få en förlängd frist. Exempel på ett fall är när myndigheten inlett tillsyn i en fråga som redan är föremål för prövning i domstol i ett annat ärende. I dessa fall bör nätmyndigheten kunna vilandeförklara ett ärende i avvaktan på domstolsavgörande. Nätmyndighetens ställningstagande att förlänga tidsfristen bör inte kunna överklagas särskilt.

I samband med frågan om hur lång tid tillbaka nätmyndigheten skall få inleda en tillsyn samt hur lång tid tillsynen får fortgå i tiden uppkommer även frågan om verkställbarheten av myndighetens beslut. Om ett beslut om föreläggande att sänka nättariffen i ett nätområde gäller retroaktivt innehåller beslutet aldrig något föreläggande för nätinnehavaren att till kunderna återbetala de belopp som nätinnehavaren har uppburit för mycket. Orsaken är att det i ett nätområde bor en betydande mängd kunder, varför det i stort sett är ogörligt att i ett beslut ange alla nätkunder och dessutom ange hur mycket varje kund skall ha tillbaka. Svårigheten accentueras också av att ett antal kunder i allmänhet har flyttat ur eller in i området under den tid som ett beslut med retroaktiv verkan omfattar.

I praktiken brukar nätinnehavarna i en sådan situation frivilligt räkna ut hur mycket varje kund har rätt att få tillbaka. Därefter sker en återbetalning till kunderna, ofta genom en kreditering på kommande faktura.

Om en kund trots allt är missnöjd med nätinnehavarens beslut om återbetalning har kunden alltid möjlighet att i sedvanlig ordning väcka talan i allmän domstol om att få tillbaka det belopp som han har betalat för mycket till nätinnehavaren.

Faktaruta 5.1 Kvalitetsbrister och störningar i elnätet.

Avvikelser i spänningen

Enligt spänningsskiftsnormen skall den levererade spänningen vara inom gränserna $-10 \text{ * } +6$ procent av det nominella värdet (för hushållsändamål 230 V). För låg spänning uppträder vanligen till följd av spänningsfall under höglasttid för abonnenter långt ut i nätet. I svaga nät uppstår dessutom frekventa spänningsvariationer då lasten varierar. Blir spänningen alltför hög eller låg kan elutrustning ta skada. För att kompensera spänningsbortfall kan man låta den matande transformatorn leverera en högre spänning än den nominella. Under låglasttid är dock spänningsfallet litet, vilket medför att särskilt de abonnenter som ligger närmast transformatorn får för hög leveransspänning. Om leveransspänningen blir högre än elmaterialen är avsedd och provad för kan skador uppkomma och i extrema fall brand orsakas. Spänningsavvikelser kan förebyggas genom att man bygger nätet starkare.

Avvikelser i frekvens

Större frekvensavvikelser kan orsaka drifts- och funktionsstörningar, överhettning av motorer m.m.

Transienter

Transienter är korta, ofta relativt stora, avvikelser från den nominella spänningen. Transienter uppträder oftast i samband med till- och fränkopplingen av brytare och därmed sammanhängande last samt vid jordfel. Häftiga spänningshöjningar (spikar) kan bero på återtändning hos en brytare under ett brytförlopp. Mindre transienter kan uppträda vid in- och urkoppling av större laster. De kan förebyggas genom lämpligt val av brytare, startutrustning för motorer, dämpreaktorer m.m.

Vid inkoppling av shuntkondensatorer uppstår alltid en momentan spänningssänkning, en dip, på någon millisekund. Denna kan störa datorer och känslig elektronik. Dipparna kan reduceras med reaktorer och speciell utrustning för inkoppling av kondensatorbatterier.

Korta avbrott

Korta avbrott eller större spänningssänkningar under en tidsrymd på några tiondels till några få sekunder beror vanligen på jordfel eller kortslutning i närliggande parallella system eller i matande nät.

Långa avbrott

Längre elavbrott beror på materialfel, åska, överbelastning m.m. Avbrottstiden kan variera mycket. Det är sällan fråga om mer än några minuter, men avbrottstider på flera dygn förekommer.

Övertoner

Övertoner är ström- spänningskomponenter med frekvenser som är heltalsmultiplar av frekvensen hos den 50-periodiga strömmen/spänningen och som överlagras denna. Mellantoner är motsvarande komponenter med en frekvens som inte är heltalsmultipel av grundtonen. Över- och mellantoner kan ge upphov till felfunktioner, uppvärmning, värmeförlust i transformatorer m.m.

Åsköverspänningar

Fel och driftsstörningar på grund av åska uppkommer på luftledningsnät. Vid ett direkt nedslag på en ledning nära en abonnent kan skador uppkomma. Sannolikheten för detta är liten.

För högre spänningar kan risken för direktnedslag och verkan av inducerande överspänningar reduceras med topplinor. Vid abonnentanslutningar kan avledare installeras som reducerar överspänningarna till en godtagbar nivå.

Låg kortslutningseffekt

Om nätet är svagt och ger en låg kortslutningseffekt, kan funktionen utebli hos överströms- strömskydd, t.ex. säkringar, genom att felströmmen blir för liten vid jord och kortslutning. Vid inkoppling av större objekt kan stora spänningsfall uppstå med driftstörningar hos såväl den aktuella abonnenten som andra abonnenter.

Källa: Elsäkerhetsutredningen, SOU 1991:94.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

Bedömning: Våra förslag bör inte medföra några nämnvärda kostnader för det allmänna eller enskilda.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen redovisa om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda samt en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. Om förslagen medför en kostnadsökning för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

De som påverkas av förslagen är i huvudsak nätmyndigheten och nätföretagen. För nätmyndighetens del innebär förslagen en viss omfördelning av resurser. Vissa områden skall inte längre omfattas av myndighetens granskning, andra ansvarsområden tillkommer och nya regler om förbud har föreslagits. Vi har (jfr avsnitt 2.12.1) påpekat att nätmyndighetens resursbehov bör utredas särskilt. Enligt vår bedömning har våra förslag inga omedelbara ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Vi gör bedömningen att förslagen sammantagna inte heller förorsakar företagen några nämnvärda merkostnader. Det föreslagna förbudet mot gemensam verkställande direktör i nätföretag och elföretag kan medföra ökade kostnader för vissa företag. Den nya huvudregeln i 3 kap. 1 § ellagen innebär att företagen slipper det tidigare ansökningsförfarandet vid önskemål om samredovisning.

De i kapitel 2 föreslagna ändringarna om sammansättningen i domstolarna innebär ökade kostnader. Mot bakgrund av att den totala mängden mål enligt ellagen i domstolarna är förhållandevis lågt samt att prövningstillstånd krävs i kammarrätten bedömer vi den ökade kostnaden för förslagens genomförande som marginell.

De frågor som vi haft till övervägande och de förslag som vi lämnat medför enligt vår bedömning inte några konsekvenser för

den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller påverkas jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

3 kap. Nätverksamhet m.m.

1 a §

I denna paragraf markeras den i 1 § avsedda åtskillnaden mellan nätverksamhet samt produktion av och handel med el.

Bakgrunden till bestämmelsen redovisas i avsnitt 3.6.4.

3 §

Första stycket innebär att varje område fortfarande skall redovisas för sig. Har emellertid en nätkoncessionshavare flera områden som ligger geografiskt nära skall dock dessa enligt en ny huvudregel redovisas samlat. Detta gäller inte om områdena sammantagna utgör en olämplig enhet. Beträffande områden som gör att det blir en olämplig enhet skall prövas om de skall redovisas för sig, eller om det fråga är om fler än två områden, om de skall samredovisas i andra enheter.

De tariffändringar som kan bli resultatet av samredovisning bör som idag kunna genomföras successivt. Mot bakgrund av att den nya huvudregeln kan innebära kraftiga prisökningar i vissa områden skall enhetliga nättariffer börja tillämpas senast efter fem år. Enligt tidigare regler innebar en underlåtelse att införa en enhetlig nättariff inom den föreskrivna tiden att samredovisningen upphörde. Den nya regeln innebär att en enhetlig tariff *skall* vara genomförd senast fem år efter att samredovisningen har påbörjats.

Tillämpningen av geografisk närhet skall vara densamma som enligt nuvarande lag.

Med olämplig enhet avses främst ett område där en samredovisning, trots möjligheten till successiv utjämning, innebär en drastisk prisökning för vissa kunder.

I samband med alla beslut om koncessioner skall nätmyndigheten även fatta beslut i frågan om redovisning. Även i de fall regeringen prövat frågor om koncession skall nätmyndigheten således fatta beslut i frågan om redovisning. Nätmyndigheten skall i beslutet ange från vilket datum samredovisningen skall påbörjas. Det torde inte bli aktuellt att ändra redovisningsform annat än vid ingången av ett nytt räkenskapsår.

Se vidare avsnitt 4.5.1.

9 §

I föreliggande paragraf föreskrivs att nätkoncessionshavaren skall se till att överföringen av el är av tillräckligt god kvalitet. Begreppet kvalitet i denna paragraf avser kvaliteten i överföringen till enskild kund. Bestämmelsen gäller både nätkoncession för linje och område. Den avser främst leveranssäkerhet och spänningskvalitet. För närmare beskrivning av vilka fel och brister som kan förekomma i elöverföringen hänvisas till faktaruta 5.1. Vad som kan anses utgöra tillräckligt god kvalitet finns utvecklat i standarder.

En bedömning av vad som är tillräckligt god kvalitet på överföringen för en enskild kund när det gäller avbrott måste avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, såsom antalet avbrott uppdelat på aviserade och oaviserade sådana, varaktigheten av avbrotten, kundens känslighet för avbrott, skälen till avbrott m.m. En indikation på att överföringen inte är av tillräckligt god kvalitet kan vara att förhållandet för den enskilde kunden under lång tid påtagligt avviker från genomsnittet.

Beträffande spänningskvalitet finns svensk standard (SS 421 18 11 och SS-EN 50160). De värden som anges i dessa standarder bör normalt kunna användas som en utgångspunkt vid bedömningen av om spänningskvaliteten för individuella kunder är uppfylld.

Se vidare avsnitt 5.2.6 och bilaga 4.

4 kap. Nättariffer

1 §

Prövning av skäligheten i nättariffer skall ske genom en jämförelse av nätkoncessionshavarens samlade intäkter i förhållande till hans prestation. Vid bedömning av hans prestation skall hänsyn tas dels till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten. För exempel på objektiva förutsättningar att bedriva nätverksamhet hänvisas till avsnitt 2.12.1.

I uttrycket att de samlade intäkter är skäliga ingår att intäkterna utöver kostnader får omfatta en rimlig avkastning som motsvarar avkastningen i verksamheter med jämförbar risk.

Med nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten avses främst leveranskvaliteten i hela redovisningsområdet, till skillnad mot bestämmelsen i 3 kap. 9 § som avser överföringens kvalitet hos en individuell kund. Med redovisningsområdet avses den redovisning av nätkoncessioner för område eller nätkoncessioner för linje som är under prövning.

Vad som avses med saklig grund i andra stycket framgår av avsnitt 2.12.1.

I tredje stycket föreskrivs om rätt att samla in uppgifter för skälighetsbedömningen utöver de som kan krävas enligt förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet. Det material som kan krävas in med stöd av denna förordning kommer in till nätmyndigheten sju månader efter räkenskapsårets utgång, vilket innebär att uppgifterna kommer in cirka ett och ett halvt år efter tidpunkten när tariffen sätts. Denna ändring möjliggör en effektivare tillsyn.

Se vidare motivering i avsnitt 2.12.1.

3 §

Ändringen i andra stycket är föranledd av ändringen i 3 kap. 3 § och innebär att även vid sammanslagning av nätkoncessioner för område skall en enhetlig nättariff tillämpas senast fem år efter sammanslagningen.

4 §

Ändringen i andra stycket är en följd av ändringen i 3 kap. 3 § och innebär att samredovisade områden vid bedömningen av nät-tariffens skälighet skall betraktas som ett område.

11 §

Ändringen behandlas i avsnitt 5.4.1.

12 kap. Tillsyn m.m.

1 §

I tredje stycket regleras inom vilken tid nätmyndigheten skall ha inlett och avslutat tillsynen enligt bestämmelsen 4 kap. 1 §. Samtidigt ges en möjlighet för myndigheten att vid särskilda skäl få förlängd tid innan tillsynen skall vara avslutad. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara att samma fråga är föremål för prövning i domstol i ett annat ärende. I ett sådant fall bör myndigheten ha möjlighet att inleda tillsyn men sedan vilandeförklara ärendet i avvaktan på domstolsavgörande. Beslut i frågan om särskilda skäl föreligger skall inte kunna överklagas särskilt.

Fjärde stycket reglerar inom vilken tid myndigheten får utfärda föreläggande om efterlevnaden av 4 kap. 1 §.

Femte stycket reglerar inom vilken tid det skall finnas möjlighet att få en ansökan prövad av myndigheten. Ett slutligt skriftligt ställningstagande kan avse t.ex. en offert eller en faktura. Det ankommer på nätkoncessionshavaren att vid behov visa när det skriftliga ställningstagandet avsänts.

Det föreslagna sjuätte stycket motsvarar nuvarande tredje stycket med de tilläggen att nätmyndighetens tillsyn inte längre skall omfatta bestämmelserna i 7, 10 och 11 kap.

Se vidare avsnitt 5.2.3–5.2.5 och 5.2.8.

13 kap. Övriga bestämmelser

1 §

Ändringen är en följd av att 6 kap. angående utlandshandel enligt förslaget skall upphöra att gälla.

5 §

Ändringen föreslås som en följd av förslaget att det skall införas en rätt för kunder att få tvister om elöverföringens kvalitet prövad av nätmyndigheten och innebär att även dessa tvister kan fullföljas till allmän förvaltningsdomstol.

6 och 7 §§

Bestämmelserna om särskilda ledamöter avser endast beslut av nätmyndigheten.

Eftersom bestämmelserna är av rent processuell art behövs inga övergångsbestämmelser.

Se vidare motivering i avsnitt 2.12.2.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

11 §

I paragrafens tredje stycke i dess nuvarande lydelse hänvisas till bestämmelser om särskild sammansättning i kammarrätt. Paragrafen har ändrats med anledning av förslaget i 13 kap. 7 § ellagen (1997:857).

16 §

I paragrafens andra stycke i dess nuvarande lydelse hänvisas till bestämmelser om särskild sammansättning i länsrätt. Paragrafen har ändrats med anledning av förslaget i 13 kap. 6 § ellagen (1997:857).

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

av sakkunniga Ronald Liljegren och Thorstein Watne

Inledning

I detta särskilda yttrande behandlas förbudet mot gemensam verkställande direktör i nätföretag och elhandels- eller elproduktionsföretag samt samredovisningsförslaget. Vidare behandlar vi problematiken kring domstolsprövningen.

I alla övriga delar instämmer vi i de förslag utredningen kommit fram till.

Förbud mot gemensam verkställande direktör

Utredningen föreslår bl.a. ett förbud mot gemensam verkställande direktör i nätföretag och elhandels- eller elproduktionsföretag bl.a. med motiveringen att förhindra korssubventionering med åtföljande högre nättariffer.

Man kan inledningsvis ställa sig frågan om logiken i detta eftersom i stort sett alla övriga frågeställningar kring korssubventionering enligt förslaget kan och bör lösas genom en effektiv övervakning av nättarifferna.

Inte heller har det påståtts än mindre undersökts om korssubventionering med åtföljande högre nättariffer förekommer i större utsträckning i nätföretag med gemensam verkställande direktör med elhandels- eller elproduktionsföretag.

Precis som utredningen själv konstaterar så kan detta krav leda till en icke oväsentlig kostnadsökning för mindre företag. Det är detta faktum tillsammans med den omständigheten att det inte finns några belegg för att en gemensam verkställande direktör har

lett till högre nättariffer som gör att vi inte kan ställa oss bakom förslaget i denna del.

Vidare är verkan av denna bestämmelse lätt att kringgå t.ex. genom att den som är verkställande direktör i koncernmoderbolaget eller i ett holdingbolag för båda verksamheterna i praktiken kan styra de principiellt viktiga frågorna för hela koncernen. Det finns förmodligen även andra möjligheter att i praktiken kringgå denna regel eftersom den är av formell natur. Såvitt vi kunnat utröna är en sådant här förbud unikt i sitt slag inom svenskt och förmodligen också internationellt näringsliv.

I ett längre perspektiv kan en sådan här regel som riskerar att vara kostnadsdrivande för mindre företag leda till ytterligare strukturrationaliseringar enbart till följd av lagregleringen och inte till följd av marknadssituationen. Det är främst mindre företag, oftast elhandelsföretag, som drabbas. Ett minskat antal elhandelsföretag kan medföra ett minskat konkurrenstryck på elmarknaden.

Om huvudavsikten istället är att förstärka den legala åtskillnaden mellan nätverksamhet och elhandel- eller elproduktion så borde detta kunna uppnås genom det föreslagna kravet på skilda styrelsemajoriteter.

Utjämnning av nättariffer mellan tätort och glesbygd

Enligt nuvarande bestämmelser får samredovisning ske om områdena ligger geografiskt nära varandra och sammantagna utgör en lämplig enhet. Utredningen har övervägt tre alternativ i syfte att påskynda tariffutjämnningen. Förslagen baseras på en ökad samredovisning av områden inom samma nätföretag. Det första alternativet, utredningens förslag, innebär att områden som ligger geografiskt nära varandra skall redovisas tillsammans. Det andra alternativet innebär att samtliga områden, oberoende av krav på geografisk närhet, skall samredovisas. För båda dessa alternativ är en förutsättning för samredovisningen att områdena sammantagna inte utgör en för nätverksamheten olämplig enhet. Det tredje alternativet innebär att huvudprincipen fortsättningsvis är särredovisning av varje område men att områden, oberoende av krav på geografisk närhet, som sammantagna utgör en lämplig enhet kan samredovisas. En sådan samredovisning skulle kunna initieras genom en ansökan av koncessionshavaren eller föreläggas av nätmyndigheten.

Vi har vissa synpunkter på utredningens jämförelser av de tre alternativen och utredningens motiv för valt alternativ.

Utredningen anger att i det andra alternativet skulle utjämnings-effekterna bli alltför ojämna, oförutsägbara och ibland instabila. Om ett företags samtliga områden samredovisas kan det innebära en mer omfattande samredovisning. Detta bör, vilket även utredningen anger, leda till kraftigare utjämnings-effekter. Denna ökade utjämnings bör i sin tur medföra att prisskillnaderna mellan olika nätföretag minskar och att utjämnings-effekterna därmed blir jämnare. Priserna i en mer omfattande samredovisning bör också kunna vara såväl stabilare som mer förutsägbara eftersom priserna i mindre grad påverkas av om samredovisningen ändras, t. ex. genom att något område tillkommer eller försvinner. Vi har också svårt att se att en mer omfattande samredovisning och därmed ökad prisutjämnings skulle medföra större risk, än i utredningens förslag, för att kunder som en gång erhållit en sänkt nättariff skulle erhålla prisökningar om området överlätes till annat nätföretag. Detta eftersom prisskillnaderna idag kan vara minst lika stora när koncessionsområdena ligger nära varandra.

Utredningen anger att det tredje alternativet skulle medföra att tariffnivån skulle kunna variera kraftigt för närbelägna användare som tidigare haft någorlunda lika avgifter. Detta alternativ, där områdena sammantaget skall utgöra en lämplig enhet, bör ge mest förutsägbar prisutjämnings vilket snarare bör medföra mindre prisskillnader för närbelägna användare. Som påpekats ovan kan prisskillnaderna redan idag vara stora även om områdena gränsar till varandra. Vidare anför utredningen som ett motiv mot förslaget att kommunala nätföretag inte kan agera annat än i närbelägna områden. Denna problematik har inte med prisutjämningsreglering att göra utan är av helt kommunalrättslig art. Vidare är de faktiska förhållandena sådana att kommunägda nätföretag nästan undantagslöst avser tätortsområden där behovet av utjämnings är mindre påtaglig.

Vi har också synpunkter på vissa delar av utredningens slutsatser. Den nya inriktning på tillsynen som föreslås i utredningen bör medföra att de andra två alternativen ger likvärdiga förutsättningar, som utredningens förslag, för en effektiv tillsyn. En annan av utredningens slutsatser är att det torde finnas betydligt kraftigare stordriftsfördelar vid driften av nätkoncessioner inom samma geografiska region än vid driften av geografiskt avlägsna koncessioner. Vi anser att samredovisning är en fråga om

administration och prisutjämning och har inget samband med några stordriftsfördelar vid driften av nätverksamheten.

Domstolsprövningen

Vi är givetvis mycket positiva till att det finns en möjlighet att få myndighetens avgörande prövat i domstol, men i dagsläget finns det två problem kopplade till domstolsprövningen. Det ena består i att prövning av nättariffrågor är komplexa och involverar såväl juridiska som ekonomiska och tekniska aspekter. Då domstolarna före elmarknadsreformens införande inte handlade nättariffrågor och då inga liknande ärenden hanteras av förvaltningsdomstolarna kan det vara svårt att upprätthålla tillräckligt hög ekonomisk och teknisk kompetens som behövs för hantering av dessa ärenden. Det är därför med stor tillfredsställelse vi nu konstaterar att utredningen föreslår att särskilda ledamöter med sakkunskap inom nätverksamhet och ekonomi skall finnas både i länsrätt och kammarrätt vid prövning av mål enligt ellagen.

Det andra problemet är den tidsutdräkt som det tar innan praxis blir etablerat inom ett område som i dagsläget nästan helt saknar sådan. Som exempel på tidsperspektivet kan nämnas att det finns mål enligt ellagen som inkommit till kammarrätten våren 1998 och där frågan om prövningstillstånd i kammarrätten ännu inte avgjorts. Vi är väl medvetna om domstolarnas ansträngda arbetssituation och att det finns ett stort antal mål som kan vara väl så viktiga som mål enligt ellagen.

Det faktum att det saknas rättspraxis när det gäller mål enligt ellagen gör dock tidsutdräkten extra besvärlig. Vi vill därför framföra att det vore önskvärt att pröva alternativ för att förkorta tidsutdräkten. Ett sådant alternativ skulle kunna vara att mål enligt ellagen, precis som de viktigaste målen enligt konkurrenslagstiftningen, går direkt till Marknadsdomstolen. I detta sammanhang vill vi peka på att målen enligt ellagen till sin karaktär inte är helt artskilda från mål enligt konkurrenslagstiftningen.

Ett annat alternativ för att förkorta tiden skulle kunna vara att åtminstone under ett antal år tills praxis etablerats ta bort kravet på prövningstillstånd till kammarrätten.

Särskilt yttrande

av experten Peter Delden

Angående korssubventionering och krav på effektiv tillsyn

Huvudsyftet med nuvarande och föreslagen reglering av nätmonopolen är att tillförsäkra kunderna skäliga nättariffer. Hänsyn bör dessutom tas till krav på rimlig avkastning i nätverksamheten. Tillsynen över att de ca 200 nätföretagen möter ellagens krav har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt. Detta förhållande har bl.a. aktualiserat frågan om behov av skärpta regler för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet – en fråga som blir särskilt betydelsefull mot bakgrund av att merparten av nätföretagen ingår i en koncern och har närstående elhandels- eller elproduktionsbolag. I de fall nätföretag inte bedriver elhandel- eller elproduktion säljer dock merparten av dessa nätföretag även andra typer av tjänster på marknaden. Att föra över medel från nätmonopolen till konkurrensutsatt verksamhet såsom elhandel genom s.k. korssubventionering snedvrider konkurrensen. Incitamenten att stödja närstående elhandelsföretag torde dessutom öka när konkurrensen pressar ned elpriser och handelsmarginaler.

Utredningen lägger i princip endast fram ett konkret förslag med bäring på ökad strukturell separation mellan monopoldelen och konkurrensutsatt verksamhet, nämligen en ny lagregel om att majoriteten av styrelseledamöterna i ett nätföretag inte också får ha styrelsrepresentation i elhandels- eller elproduktionsföretag. Förslaget omfattar även förbud mot gemensam verkställande direktör. I övrigt förlitar man sig på att oönskad korssubventionering kan åtgärdas genom övervakningen av tariffnivån. Enligt min mening borde utredningen haft en högre ambitionsnivå vad gäller frågan om nätmonopolens avgränsning mot annan verksamhet. Varför skall man exempelvis överhuvudtaget tillåta att nätföretag får ha styrelsrepresentation i närstående elbolag. Frågan om separation hör även direkt samman med tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva effektiv prisövervakning.

Juridisk, organisatorisk och funktionell uppdelning av nätverksamhet i syfte att eliminera korssubventioneringsproblemet kräver i realiteten att nätverksamheten bedrivs fullkomligt skild från all annan verksamhet. Detta förutsätter i praktiken ägarmässig upp- brytning av befintliga koncerner, vilket skulle leda mycket långt i förhållande till rådande företagsstruktur på den svenska elmarknaden. Utredningen väljer att inte lämna några förslag om koncern-

förhållanden med motiveringen att subventionering mellan koncernbolag kräver legala transaktioner (typ koncernbidrag). Detta innebär emellertid inte att bidrag från ett nätmonopol till annat bolag i koncernen är önskvärda eller oproblematiska från konkurrenssynpunkt.

Nästa tänkbara grad av separering vore att statsmakterna ställde krav på en renodling av nätföretagens verksamhet med innebörd att de inte skulle ha rätt att bedriva annan verksamhet än den som är nödvändig för att tillhandahålla överföringstjänster. De synpunkter som framförts av det konsultföretag som analyserat korssubventionering för utredningens räkning om att upptäcktsrisken för ett nätföretag som korssubventionerar inom företagets ramar är obefintlig stöder ett sådant angreppssätt. Vidare skulle en sådan renodling avsevärt underlätta tillsynsmyndighetens möjligheter att bedöma monopolprisernas skälighet.

Betydelsen av en strukturell separation i syfte att dels undvika onödig detaljreglering, dels förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn av nättariffer borde enligt min uppfattning ha analyserats betydligt mer ingående än vad som nu skett i utredningen. I stället har argumentationen i allt för hög grad förts inom ramen för rådande branschförhållanden och därigenom inte tillåtit den förutsettningslösa diskussion som skulle vara ägnad att leda fram till långsiktigt hållbara spelregler för nätföretagen.

Kommittédirektiv

Översyn av vissa bestämmelser om nätverksamhet i ellagen (1997:857), m.m.

Dir.1999:81

Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppdrag att utreda om bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen (1997:857) behöver ändras och att i så fall föreslå sådana ändringar. Först skall utredaren analysera behovet av:

- förändringar av regleringen och tillsynen av nätverksamhet och föreslå de regler och övriga förändringar som behövs,
- närmare precisering av nätmyndighetens tillsynsansvar och lämna förslag till de regler som behövs,
- skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och lämna förslag till de regler som behövs,
- författningsstöd för att främja en omstrukturering av nät-företagen som leder till att tarifferna utjämnas mellan tätortskunder och landsbygds-kunder och lämna förslag till de regler som behövs.

Därefter skall utredaren lämna förslag till regler för tvångsförvaltning av nätkoncession.

Bakgrund

Ellagstiftningen

Riksdagen beslutade hösten 1995 att ett nytt regelverk för elmarknaden skulle träda i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:222, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2). Beslutet innebar omfattande förändringar i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen). Genom beslutet infördes vidare en ny lag, lagen (1994:618) om handel med el, m.m.

Riksdagen beslutade i oktober 1997 att bestämmelserna i ellagen och lagen om handel med el, m.m. skulle föras samman till en ny ellag (prop 1996/97:136, bet 1997/98:NU3, rskr. 1997/98:27). Det materiella innehållet i den nya ellagen baseras i huvudsak på den från år 1996 gällande ellagstiftningen. Vissa ändringar och kompletteringar av lagstiftningen har dock gjorts utifrån förslag i betänkandet Ny ellag (SOU 1995:108), betänkandet Regler för handel med el (SOU 1996:49) och betänkandet Konsumentskydd på elmarknaden (SOU 1996:104). Ellagen (1997:857) trädde i kraft den 1 januari 1998.

I regeringens proposition med förslag till vissa ändringar i ellagen (prop. 1997/98:159) behandlades i första hand ändringar som krävdes för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (96/92/EG) om gemensamma regler för den inre marknaden för el, det s.k. elmarknadsdirektivet (EGT L 27, 30.1.1997, s. 20, Celex 396L0092). Därutöver föreslogs vissa ändringar i ellagen som syftade till att förbättra elmarknadens funktionssätt.

I propositionen anförde regeringen att vissa frågor om ändringar i regelverket som rör nätverksamhet bör utredas särskilt. Det gällde frågor om avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, tariffutjämning mellan tätorts- och glesbygdskunder och tvångsförvaltning av nätkoncession.

I maj 1999 presenterade regeringen propositionen Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m. (prop. 1998/99:137). Där föreslogs vissa ändringar i ellagen (1997:857) som syftade till att möjliggöra undantag från grundprincipen om timvis mätning för vissa elanvändare. Den 13 oktober 1999 beslutade riksdagen att schablonberäkning skall införas fr.o.m. den 1 november 1999 (prop. 1998/99:137, bet. 1999/2000:NU4, rskr. 1999/2000:1).

Regleringen och tillsynen av nätverksamhet

Produktion och handel med el skall bedrivas i konkurrens. Det skapar förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress i elförsörjningen och valfrihet för elkonsumenterna. Överföring av el (nätverksamhet) är ett naturligt monopol som regleras och övervakas av den s.k. nätmyndigheten med stöd av ellagen. Denna myndighetsfunktion låg tidigare hos Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), men övergick till Statens energimyndighet när myndigheten inrättades år 1998.

Reglering av nätverksamhet syftar till att nätverksamhet skall bedrivas effektivt och rationellt, och att nätföretagens monopolställning inte skall missbrukas. En huvudprincip i ellagen är att nättariffer skall vara skäliga och utformade på sakliga grunder, dvs. vara objektiva och icke-diskriminerande. Skäligheten hos nättariffer och andra villkor för nättjänster som ett nätföretag tillämpar kan prövas av nätmyndigheten.

Nätmyndigheten redovisade våren 1997 en strategi för tillsyn av nätverksamhet. Myndigheten har också tagit fram en metod för att åstadkomma effektiviseringsstryck på nätverksamhet. Metoden bygger på faktorprisindex. Med utgångspunkt i denna metod har de krav som bör ställas på produktivitetsutvecklingen i nätverksamhet angetts i ett allmänt råd från NUTEK (1997:1).

Hösten 1998 redovisade Statens energimyndighet i rapporten Utvecklingen på elmarknaden 1998 ett regeringsuppdrag att följa utvecklingen på elmarknaden bl.a. beträffande nätverksamhet. Av rapporten framgår att det förekommer betydande skillnader i nättariffer mellan nätföretagen. En viktig förklaring till detta är skillnader i kundtäthet. Därutöver finns det dock betydande avgiftsskillnader mellan nätföretag med likvärdiga fysiska förutsättningar.

Enligt rapporten har erfarenheterna visat att den metod för skälighetsbedömning som här avses inte är tillräckligt ändamålsenlig för att det skall gå att nå snabba resultat i fråga om tillsyn av nätavgifternas skälighet. Med den redovisade metoden har det visat sig svårt att slutföra skälighetsutredningen på kortare tid än ett år. Energimyndigheten initierade därför hösten 1998 ett projekt för att utveckla metodiken för både uppföljning och tillsyn av nätföretagen. Det ena projektet syftar till att öka tydligheten vad gäller kostnader och prestationer och därmed jämförbarheten mellan nätföretagen. Det andra projektet syftar till att granska

alternativa tillsynsmodeller, bl.a. med avseende på hur begreppet skälig nättariff bör tillämpas.

Under år 1998 avslutade och avskrev Energimyndigheten ett stort antal prövnings- och tillsynsärenden initierade främst under 1996 utan närmare åtgärder. Ärendena var, trots att utredning pågått sedan 1996, ännu inte färdiga för avgörande. Myndigheten bedömde att det inte var meningsfullt att driva ärendena vidare främst därför att de var relativt gamla men även för att förhållandena ändrats i väsentlig mån sedan de initierades.

Avgränsning av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

En viktig förutsättning för en fungerande handel med el och en effektiv nätverksamhet är att det inte förekommer s.k. korssubventionering. Korssubventionering innebär att överskott från nätverksamhet kan användas för att ekonomiskt stödja konkurrensutsatt verksamhet, främst elproduktion eller elhandel. Detta kan leda till att nättariffer blir oskäliga och konkurrensen på den fria marknaden snedvrids.

I ellagen finns det särskilda bestämmelser som syftar till att motverka korssubventionering och säkerställa en effektiv tillsyn av nätverksamheten. En huvudprincip i regelverket är att det skall råda boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan nätverksamhet. För att dessa funktioner inte skall blandas samman har det i lagstiftningen införts krav på åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. En juridisk person som producerar och handlar med el får inte bedriva nätverksamhet.

All nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas åtskild från annan verksamhet. Revisorerna hos den som bedriver nätverksamhet skall särskilt granska redovisningen av nätverksamhet och i ett särskilt intyg avge ett utlåtande i frågan om nätverksamheten redovisats enligt gällande bestämmelser.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ellagens bestämmelser är avsedda att ge nätmyndigheten sådana förutsättningar för insyn i och kontroll av de ekonomiska förhållandena i nätverksamheten att korssubventionering kan förhindras.

Mot bakgrund av de erfarenheter av korssubventionering som framkommit i uppföljningen av elmarknadsreformen uppdrog regeringen i juni 1997 åt NUTEK att överväga behovet av att

skärpa ellagstiftningens krav på avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

NUTEK redovisade uppdraget i oktober 1997 med rapporten Korssubventionering på elmarknaden och föreslog vissa mindre skärpningar av regelverket. Det gällde bl.a. tydligare krav på nätföretagen att redovisa borgensförbindelser och andra ekonomiska ansvarsförbindelser samt en straffavgift vid försenad eller felaktig årsrapport för nätverksamhet. NUTEK bedömde att mer genomgripande förändringar av regelverket på elmarknaden borde anstå tills elmarknadsreformen fått fullt genomslag.

NUTEK lämnade över vissa förslag till skärpningar av regelverket som kunde aktualiseras i framtiden. Ett förslag var att utreda möjligheten att införa en straffavgift vid klara fall av korssubventionering. Vidare föreslogs att nätföretagen skulle förbjudas att från närstående företag upphandla förlustel, dvs. el som används för att täcka överföringsförluster i nätet. Som ett andrahandsalternativ föreslogs att nätföretagen skulle åläggas att upphandla el i konkurrens genom ett anbudsförfarande i enlighet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Slutligen föreslogs att nätföretagen skulle förbjudas att ikläda sig borgensförbindelser och andra ekonomiska ansvarsförbindelser till förmån för konkurrensutsatt verksamhet. Enligt NUTEK borde dessa förslag utredas i särskild ordning.

Rapporten remissbehandlades. Huvuddelen av remissinstanserna instämde i NUTEK:s överväganden och förslag. En utbredd uppfattning bland remissinstanserna var dock att eventuella skärpningar av regelverket måste föregås av ytterligare utredning och överväganden, bl.a. när det gällde förslagets praktiska och ekonomiska konsekvenser, legala utformning och förenlighet med annan lagstiftning.

I prop. 1997/98:159 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el föreslog regeringen vissa regeländringar som byggde på några av NUTEK:s förslag. Enligt regeringens förslag skulle genom tillägg i ellagen en straffavgift införas vid försenad eller felaktig årsrapport för nätverksamhet. Vidare anförde regeringen att det i förordningen (1995:1145) om redovisning av nätverksamhet skall införas ett uttryckligt krav på att nätföretagen skall redovisa garantier, borgensåtaganden och andra liknande ekonomiska utfästelser till förmån för närstående juridiska personer.

Regeringen bedömde att NUTEK:s övriga förslag var mer genomgripande och att de därför behövde övervägas ytterligare och att förändringar av regelverket borde anstå eftersom elmarknadsreformen ännu inte fått fullt genomslag i elbranschen. Regeringen framhöll vidare att det bör finnas en beredskap att snabbt skärpa regelverket för elmarknaden om de pågående informations- och utbildningsinsatserna och utvecklingen av rättspraxis inte leder till att risken för korssubventionering minskar.

Åtgärder för att åstadkomma tariffutjämning mellan tätort och glesbygd

Nättariffer skall vara skäligen och utformade på sakliga grunder. Att nättariffen skall utformas på sakliga grunder innebär att tarifferna inom ett nätområde skall vara objektiva och icke-diskriminerande. Skilda tariffer får tillämpas på grupper av kunder med olika kostnadsbild. Kunder inom samma kundkategori skall däremot ha samma nättariff. Vid bedömning av nättariffen på lokalnivå skall enligt huvudregeln varje koncessionsområde behandlas för sig. Det är prisförhållandena i det aktuella området som skall beaktas.

Kostnaderna för att överföra el är generellt sett högre på landsbygden än i tätorter, främst till följd av högre kapital- och underhållskostnader per elabonnet. Nätavgifterna för samma slags kund kan därför skilja sig åt betydligt mellan tätorts- och landsbygdsområden. Ett viktigt mål för elreformen är att jämna ut dessa skillnader.

Ellagen innehåller flera bestämmelser som har till syfte att inom ramen för den gällande områdesstrukturen jämna ut nättarifferna mellan tätorts- och landsbygds-kunder. Bl.a. finns det bestämmelser om förbud mot geografisk indelning eller zonindelning inom en nätkoncession för område. Ett motsvarande förbud finns mot avståndsberoende tariffer för regionledningar.

Nätmyndigheten kan på koncessionshavarens begäran medge undantag från kravet att varje koncessionsområde skall redovisas för sig. Ett sådant undantag är för sin giltighet beroende av att en enhetlig nättariff tillämpas i alla berörda koncessionsområden. Områdena skall ligga geografiskt nära varandra och utgöra en för nätverksamhet lämplig enhet. Om nätkoncessionerna får redovisas samlat skall de också vid skälighetsbedömningen av nättariffen ses som ett område. Möjligheten för koncessionshavaren att ansöka

om samredovisning eller sammanslagning av nätområden är ett viktigt instrument för att främja en utjämning mellan tarifferna i tätort och glesbygd. Samredovisningen är frivillig. I ett längre perspektiv kan skillnaderna i kostnadsstruktur mellan tätorts- och glesbygdsföretag leda till att nätföretagen allt mer delas upp i dessa två grupper av företag. Därigenom kan möjligheten till tariff-utjämning försvinna.

I samband med prövning av en ansökan om nätkoncession för område försöker nätmyndigheten att åstadkomma områden med en lämplig sammansättning av tätorts- och glesbygdskunder för att uppnå en utjämning av nättarifferna. Nätmyndigheten kan också med stöd av 2 kap. 12 § ellagen ändra gränserna för en nätkoncession för område, om det behövs för en ändamålsenlig nätverksamhet och om det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren. De legala styrmedlen för att åstadkomma rationella nätområden i samband med koncessionsprövning är dock begränsade och bygger främst på frivillig medverkan från de berörda nätföretagens sida. Direkta avslag på ansökningar om förlängningar av existerande koncessioner har inte förekommit. En vanlig metod har i stället varit att besluta om kortare koncessionstider än normalt eller om tillfälliga förlängningar.

Enligt NUTEK:s rapport Rationella nätkoncessioner för område – kriterier för lämplig enhet, har koncessionsgivningen varken i Sverige eller i våra nordiska grannländer använts som tvingande medel för att åstadkomma lämpliga sammanslagningar av nätområden. Istället söker man uppnå den eftersträvade integrationen genom indirekta krav på effektiviseringar. Detta bör enligt NUTEK:s bedömning också i fortsättningen vara det huvudsakliga medlet.

NUTEK bedömer att det finns en möjlighet att rationalisera nätverksamheten vilket skulle kunna medge en långtgående tariffsänkning för glesbygdskunder, utan motsvarande höjning av tätortstarifferna. Myndigheten bedömer att det behövs kompletterande regler för att den på ett mer kraftfullt sätt skall kunna se till att samordnings- och stordriftsfördelarna i nätverksamheten tas till vara samtidigt som olämpligt sammansatta koncessionsenheter elimineras. Särskilt nämns regler för tvångsförvaltning av nätkoncession. NUTEK föreslår allmänna kriterier för vad som skall betraktas som lämplig nätenhet, men bedömer att dessa kriterier inte bör kvantifieras utan anpassas till de enskilda fallen. Vidare föreslår NUTEK vägledande kriterier som skall användas

vid beslut om sammanslagningar av koncessioner som berör flera företag. NUTEK bedömer att inte heller dessa kriterier skall kvantifieras utan att de skall anpassas till det enskilda fallet.

NUTEK föreslår också att restriktionen om geografisk närhet inte skall vara bindande vid beslut om sammanläggning av koncessionsområden. Slutligen föreslår NUTEK att det ges en legal grund för differentiering av nätavgifter under en övergångsperiod vid sammanläggning eller samredovisning av nätkoncessioner.

Rapporten har remissbehandlats. Flera av remissinstanserna ansåg att det behövdes ytterligare utredning på området.

I prop. 1997/98:159 underströk regeringen behovet av en tariffutjämning mellan tätorts- och glesbygdskunder. Regeringen bedömde att en strukturomvandling av lokaldistributionen bör ske på ett sådant sätt att samordnings- och stordriftsfördelar kan tas till vara. Regeringen framhöll också att nätmyndighetens tillsyn av nätföretagen, bl.a. i form av krav på effektivisering av nätverksamheten, även fortsättningsvis bör vara huvudmetoden för att främja strukturomvandlingen. Regeringen föreslog en ändring av ellagen som innebär att det vid sammanläggning och samredovisning av nätområden ges möjlighet till en successiv tariffutjämning under en treårsperiod.

Tvångsförvaltning av nätkoncession

Ett föreläggande mot ett nätföretag kan förenas med vite. Även om en koncessionshavare utsätts för sanktioner är det inte säkert att brister blir åtgärdade. Om en koncessionshavare i väsentlig mån åsidosätter sina skyldigheter enligt ellagen är det möjligt att återkalla en nätkoncession med stöd av 2 kap. 18 § ellagen.

Det kan dock förutsättas att koncessionshavaren erinrats om sina förpliktelser och att ett eller flera vitesförelägganden har meddelats innan en återkallelse sker. Att en återkallelse verkligen sker blir därför aktuellt endast i undantagsfall. Återkallelse skall enligt lagens förarbeten ske som en yttersta åtgärd mot en koncessionshavare (prop. 1996/97:136 s. 54).

Bestämmelserna om återkallelse måste vara möjliga att använda på ett verkningsfullt sätt. En fråga i detta sammanhang är hur en fortsatt överföring av el skall kunna säkerställas. Det saknas för närvarande närmare regler för tvångsförvaltning av nätkoncession.

Frågan behandlades av Ellagstiftningsutredningen (ELU) i slutbetänkandet Ny ellag (SOU 1995:106). ELU föreslog en reglering som innebar att det skulle vara möjligt för staten att mot ersättning förfoga över ledningen eller ledningsnätet under en begränsad tid. Enligt förslaget borde denna tid vara relativt lång, dock högst fem år. Beslut om sådant förfogande skulle enligt förslaget fattas av nätmyndigheten, om en nätkoncession återkallas eller i annat fall upphör att gälla.

Vid remissbehandlingen av ELU:s slutbetänkande framförde NUTEK att ELU:s förslag till tvångsåtgärder bör kompletteras med bestämmelser bl.a. om hur en förvaltare skall utses och om de förpliktelser och befogenheter som förvaltaren och nätägaren skall ha under den period som elnätet ställts under tvångsförvaltning.

I prop. 1996/97:136 Ny ellag anförde regeringen att den närmare utformningen av bestämmelser om tvångsförvaltning bör utredas vidare.

En parallell till situationer med tvångsförvaltning av nätkoncessioner finns inom bostadsområdet i fråga om tvångsförvaltning av hyresfastighet. Sådan tvångsförvaltning är aktuell när en hyresvärd i väsentlig mån inte fullgör de skyldigheter som enligt lag åligger honom. Närmare bestämmelser om tvångsförvaltning finns i bostadsförvaltningslagen (1977:792).

Utredningsuppdraget

En särskild utredare skall se över vissa bestämmelser samt föreslå vissa ändringar av bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen (1997:857). Uppdraget har två delar. Den första delen innehåller frågorna om tillsyn av nätverksamhet, behov av precisering av tillsynen, avgränsningen mellan nät- och elhandelsverksamhet och utjämning av tariffer mellan tätort och glesbygd. Den andra delen avser förslag till regelverk för tvångsförvaltning av nätkoncession.

Tillsyn av nätverksamhet

Kostnaderna för elöverföring utgör generellt sett omkring en tredjedel av de samlade elkostnaderna för kunderna. En allmän bedömning är att det går att effektivisera nätverksamheten. Regleringen och tillsynen av nätverksamheten är av central betydelse för att säkerställa att nätverksamhet bedrivs effektivt och

rationellt och att nätföretagen inte skall missbruka sin monopolställning.

Regelverket för nätverksamhet har med några smärre undantag varit i kraft sedan år 1996. Vissa erfarenheter visar på svårigheter att utveckla och tillämpa centrala begrepp i regleringen, t.ex. begreppet skäliga nättariffer, och att åstadkomma ett effektiviseringsstryck på nätverksamhet.

Mot denna bakgrund bör en översyn göras av regleringen och tillsynen av nätverksamheten. Utredaren skall analysera erfarenheterna och effekterna av regleringen och tillsynen av nätverksamheten. Utredaren skall beakta resultaten av Energimyndighetens projekt för utveckling av metodik för uppföljning och tillsyn av nätföretagen som initierades under 1998. Utredaren skall vidare följa resultatet av Energimyndighetens förelägganden i slutet av september 1999 om skäligheten i ett stort antal nätföretags höjningar av nättarifferna avseende överföring av el. I detta arbete skall utredaren beakta erfarenheter inom motsvarande område i andra länder. I uppdraget ingår vidare att lämna konkreta förslag till sådana förändringar som behövs i regelverket eller tillsynen i övrigt. Utredaren skall i detta sammanhang beakta eventuella behov av förändringar av resurser, organisation och inriktning på tillsynsarbetet.

Precisering av tillsynsansvar

I ellagen finns det vissa oklarheter om var gränsen går för Energimyndighetens ansvar. Det är t.ex. inte klart om tillsynsansvaret omfattar kvaliteten av nätföretagens elleveranser till enskilda kunder. Utredaren skall analysera gränserna för Energimyndighetens tillsynsansvar och föreslå de regler som behövs för att precisera detta.

I ellagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse om hur lång tid tillbaka i tiden tillsynsmyndigheten är skyldig att pröva en anmälan från en konsument. Av 3 § förordningen (1998:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden framgår att nämnden som huvudregel inte prövar tvister där anmälan har kommit in mer än sex månader efter det att näringsidkaren helt eller delvis avvisat konsumentens krav. Utredaren skall överväga möjligheten att införa en liknande ordning i ellagen och i förekommande fall föreslå regler med detta syfte.

Avgränsning av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet

Utredaren skall analysera behovet av ytterligare skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara de överväganden och förslag som redovisats i NUTEK:s rapport Korssubventionering på elmarknaden. En annan utgångspunkt skall vara vissa former av samarbete mellan nät- och elhandelsföretag, t.ex. gemensamma kundregister, gemensamma utskick och gemensam fakturering. Utredaren är fri att ta med andra åtgärder i sina överväganden.

I uppdraget ingår att närmare analysera åtgärdernas effektivitet när det gäller att förhindra korssubventionering. Beträffande förslaget om straffavgift vid klara fall av korssubventionering skall utredaren särskilt analysera möjligheterna att ställa upp objektiva och effektiva kriterier för att avgöra förekomsten av kors-
subventionering.

Utredaren skall vidare analysera förslagets konsekvenser för berörda företag inom elområdet, bl.a. vad gäller företagens kostnader. Utredaren skall också analysera konsekvenserna för myndigheternas tillsynsarbete. Dessa konsekvenser skall vägas mot åtgärdernas förväntade effekter på korssubventioneringen. Utredaren skall också bedöma åtgärdernas eventuella effekter på konkurrenssituationen och företagsstrukturen på elmarknaden.

Om utredaren finner att det är motiverat med ytterligare skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet skall denne föreslå de regler som behövs. En sådan skärpning kan till exempel vara att ett företag som bedriver nätverksamhet inte skall tillåtas ha samma företagsledning som ett företag som bedriver elhandel. I detta sammanhang bör utredaren särskilt uppmärksamma om de föreslagna skärpningarna av regelverket är förenliga med annan lagstiftning.

Utredaren skall särskilt uppmärksamma koncernförhållanden mellan företag som bedriver nätverksamhet och företag som bedriver handel med el, t.ex. att nätföretag ställer ekonomiska säkerheter till förmån för närstående elhandelsföretag och annan konkurrensutsatt verksamhet. Utredaren skall överväga om det behövs åtgärder för att förhindra detta.

Tariffutjämning mellan tätort och glesbygd

Utredaren skall analysera behovet av författningsstöd för att möjliggöra för nätmyndigheten att tvinga fram en omstrukturering som tillvaratar samordnings- och stordriftsfördelarna i nätverksamheten, samtidigt som olämpligt sammansatta koncessionsenheter elimineras. Om utredaren finner att lag- eller förordningsstöd behövs ingår det i uppdraget att föreslå lämplig reglering. En utgångspunkt för utredaren är i detta sammanhang att en omstrukturering mot nätområden med lämplig sammansättning i första hand skall ske genom företagens frivilliga medverkan och främjas genom indirekta åtgärder.

Utredaren skall överväga möjligheten att dels införa en skyldighet för nätföretagen att samredovisa nätområden, dels förhindra att nätområden avyttras på ett sätt som motverkar en tariffutjämning. Utredaren skall föreslå eventuella regler med detta syfte. I detta sammanhang skall särskild uppmärksamhet ägnas åt förenligheten med annan lagstiftning.

Utredaren skall särskilt analysera effekterna av att ta bort restriktionen om geografisk närhet vid beslut om sammanläggning av koncessionsområden.

Tvångsförvaltning av nätkoncession

Utredaren skall utarbeta och föreslå närmare bestämmelser om tvångsförvaltning av nätkoncession i samband med att koncession återkallas enligt 2 kap. 18 § ellagen. Bestämmelserna skall säkerställa en fortsatt leverans av el till berörda kunder. De skall vidare reglera bl.a. ersättningsvillkor, tvångsförvaltningens utsträckning i tiden, frågan om hur förvaltare utses samt de förpliktelser och befogenheter som förvaltaren och nätägaren skall ha under den period som elnätet ställs under tvångsförvaltning.

Tidsplan

Utredaren skall senast den 1 september 2000 redovisa sina överväganden och lämna förslag till lagstiftning beträffande den första delen av uppdraget, dvs. regleringen av tillsyn av nätverksamhet, behovet av precisering av tillsynen, avgränsning mellan nätverk-

samhet och konkurrensutsatt verksamhet samt utjämning av
tariffer mellan tätort och glesbygd.

Utredaren skall senast den 1 mars 2001 redovisa sina över-
väganden och lämna förslag till lagstiftning i fråga om den andra
delen av uppdraget, dvs. regler för tvångsförvaltning.

(Näringsdepartementet)

Nätnyttomodellen

Modellen bygger på vissa data som nätföretagen skall rapportera till myndigheten. Med dessa som utgångspunkt simuleras ett fiktivt nät för det aktuella koncessionsområdet. Detta simulerade elnät är inte ett optimerat nät, utan ett försök att beskriva hur ett verkligt nät skulle kunna byggas upp under realistiska förhållanden. Det är dock på flera punkter förenklat. Det fiktiva nätet används sedan för att för varje företag beräkna behovet av resurser i form av fiktiva ledningslängder, nätstationsstorlekar m.m. för att förse abonnenterna med el. De framtagna värdena kombineras med kostnadsfunktioner för respektive nät-del. Alla kostnader summeras därefter och ger, tillsammans med uppgifter om leverans-kvaliteten, ett mått på nätföretagets prestation till abonnenten och kostnaden därför. För att med hjälp av modellen beräkna nätföretagets prestationer måste en samordning mellan abonnenternas geografiska läge och debiteringssystem ske. Nätföretagets samtliga abonnenter måste vidare koordinatsättas. Koordinaterna måste samordnas med debiteringssystemet eftersom modellen kräver att nätföretagen rapporterar intäkt och överförd energi per uttagspunkt.

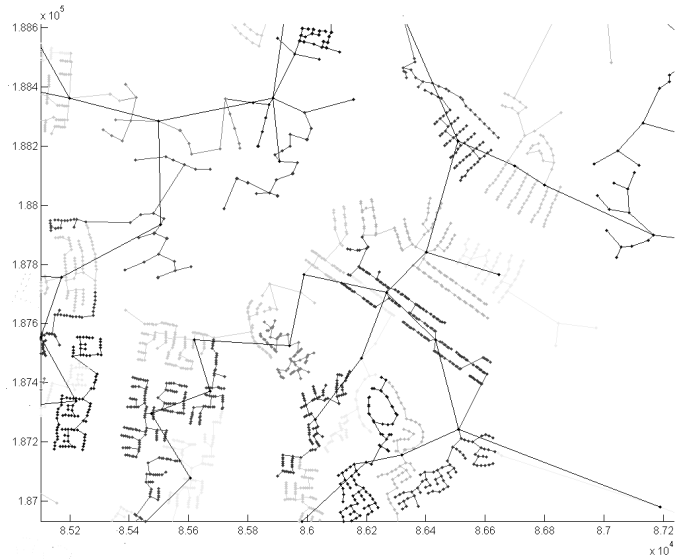
De indata som används i modellen är följande:

- Abonnenternas geografiska lägen i koordinatform (X/Y)
- Intäkter/debitering per punkt (koordinat)
- Överförd energi per punkt
- Inmatningspunkt på överliggande nät
- Överförd energi från överliggande nät
- Leveranskvalitet

Som en sammanfattning kan sägas att den färdiga modellen simulerar ett nätföretags prestationer med hjälp av abonnenternas koordinater, energianvändning och debitering samt nätföretagets utnyttjande av överliggande nät.

Ett fiktivt nät kan se ut som i figur 1.

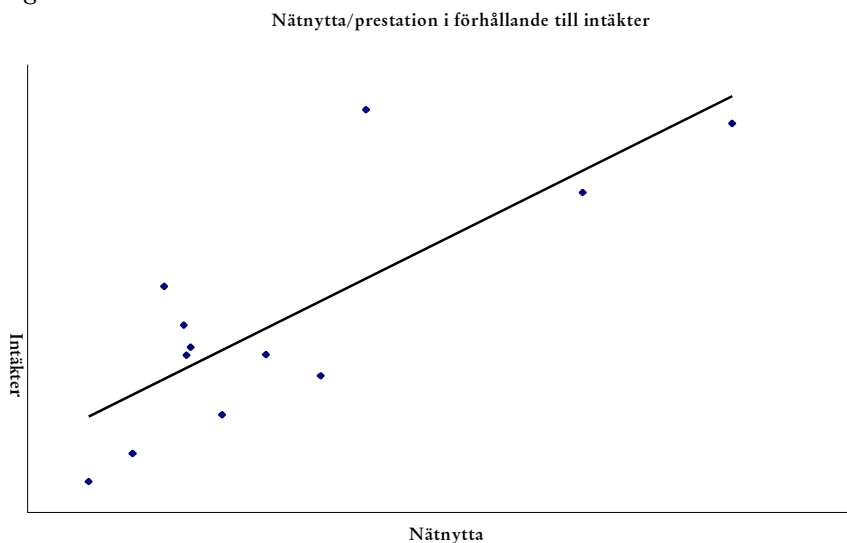
Figur 1



Källa: Statens energimyndighet

De kostnadsfunktioner som tas fram i det fiktiva nätet sätts sedan i relation till nätföretagens intäkter. Under 1999 medverkade tolv nätföretag i ett test av modellen. För de tolv testföretagen såg utfallet ut enligt figur 2.

Figur 2

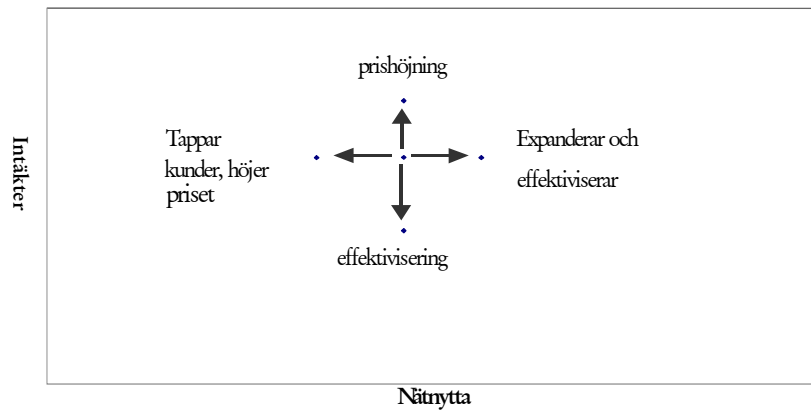


Källa: Statens energimyndighet

Samtliga nätföretag i modellberäkningsarbetet skall bedömas på ett objektiva och liktydigt sätt. Härigenom skapas transparens. Modellen kan användas för att följa ett företag över flera år.

Över tiden kan sambandet mellan prestation (nätnytta) och intäkter beskrivas så att en förändring uppåt i diagrammet innebär tariffhöjningar som kan ifrågasättas, medan förflyttningen i motsatt riktning innebär önskvärda rationaliseringar av verksamheten. Hänsyn måste dock tas till eventuella samtidiga förändringar av prestationen (förflyttningen utmed nätnyttoaxeln).

Figur 3 Utvecklingen av nätföretagens intäkter i förhållande till prestation sett över flera år.



Källa: Statens energimyndighet

Arbetet med utformningen av Nätnyttomodellen fortgår och den beräknas tidigast kunna tas i bruk i början av år 2002.

Uppdrag att analysera den monopolbedrivna elnätsverksamhetens möjligheter att subventionera annan konkurrensutsatt verksamhet

1 Inledning

Elnätsutredningen (N 1999:12) har i uppdrag att analysera behovet av ytterligare skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Vårt uppdrag är att för Elnätsutredningens räkning biträda med analys rörande möjligheterna till att den monopolbedrivna elnätsverksamheten subventionerar annan konkurrensutsatt verksamhet.

1.1 Bakgrund

Elmarknaden avreglerades 1995/96 innebärande att elnäten öppnades för flera elleverantörer. Detta innebar att produktion och handel med el utsattes för konkurrens medan nätverksamheten, själva överföringen av el, även fortsättningsvis skulle bedrivas som naturliga monopol.

I syfte att skapa boskillnad mellan monopolverksamheten och övrig konkurrensutsatt verksamhet, stadgar Ellagen att en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte samtidigt får bedriva produktion eller handel med el. Övrig kommersiell verksamhet som t.ex. fjärrvärme och entreprenader får dock även fortsättningsvis bedrivas inom samma juridiska person som elnätsverksamheten.

Den monopolbedrivna elnätsverksamheten står under Nätmyndighetens tillsyn, vilket bland annat innebär att säkerställa skäliga priser i elnätsverksamheten och att motverka risken för att nätmonopolen subventionerar konkurrensutsatt verksamhet, t.ex. elhandel.

Den inom en juridisk person bedrivna elnätsverksamheten skall särredovisas och årligen sammanställas i en årsrapport. Syftet med denna rapport är att skapa en boskillnad mellan nätverksamheten och övrig verksamhet som om de bedrivits i olika juridiska personer. Årsrapporten har i stor utsträckning utformning och innehåll i

linje med hur aktiebolag skall upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen. Till årsrapporten fogas den särskilda rapporten som innehåller finansiella nyckeltal och teknisk information rörande elnätet. Årsrapporten och den särskilda rapporten utgör två viktiga dokument för Nätmyndigheten i sitt tillsynsarbete.

Det faktum att elnätsverksamheten är ett monopol innebär en naturlig risk för att det sker en omotiverad omfördelning av intäkter eller kostnader mellan nätverksamheten och andra verksamheter inom den juridiska personen, till koncernbolag eller andra närstående aktörer. En sådan subventionering, om den tillämpas och uppgår till betydande belopp, skulle kunna inverka negativt på taxornas skälighet i elnätsverksamheten. Det är således av yttersta vikt att säkerställa att möjligheten till subventioneringar från monopolverksamheten till annan verksamhet minimeras genom olika åtgärder.

1.2 Uppdraget

Vi har erhållit uppdraget i egenskap av revisorer med erfarenhet från granskning av räkenskaper, årsrapporter och årsredovisningar för elnätsföretag.

Vårt uppdrag är att för Elnätsutredningens räkning biträda med analys rörande möjligheterna till att den monopolbedrivna elnätsverksamheten subventionerar annan konkurrensumsatt verksamhet.

Detta innebär att vi kommer att inventera alla de möjligheter till subventionering som vi bedömer kan finnas idag. Detta gäller subventioneringar både till annan verksamhet inom den juridiska personen vari nätverksamheten bedrivs, som till utomstående aktörer som koncernbolag, ägare samt övrigt närstående aktörer. Vi diskuterar i detta sammanhang upptäcktsrisken, dvs. hur stor är sannolikheten att en subventionering kan utföras utan att den upptäcks av t.ex. nätföretagets revisor eller Nätmyndigheten.

En subventionering som går att utföra med låg risk för upptäckt och som dessutom kan förväntas uppgå till betydande belopp, skulle om den tillämpades, inverka negativt på taxornas skälighet i elnätsverksamheten. Vi kommer i detta sammanhang att diskutera förslag till förbättringar som kan minska risken för att dessa subventioneringar tillämpas.

1.3 Avgränsningar

Vi avser att göra följande avgränsningar från det ovan beskrivna uppdraget.

Elnätsverksamhet kan bedrivas i olika typer av juridiska personer, aktiebolag, ekonomiska föreningar, kommunal förvaltning, handelsbolag m.m.. Enligt statistik från 1997 är de allra flesta nätföretagen, 73 procent, aktiebolag. En knapp femtedel drivs inom ekonomisk förening, en tjugondel i form av kommunal förvaltning och resten i annan associationsform. Vi kommer i denna rapport att endast beröra problemställningar som rör aktiebolag. Vi bedömer dock att de problemställningar som rör aktiebolag också i stor utsträckning är tillämpliga på de övriga associationsformerna, men vi fördjupar oss inte i de särskilda problem som kan vara förknippade med t.ex. ekonomiska föreningar och kommunal förvaltning.

Denna rapport tar sikte på att belysa de konsekvenser som en subventionering innebär för monopolverksamheten. Det innebär att vi inte kommer att beröra identifierade subventioneringars eventuella konkurrenshämmande effekt inom annan verksamhet som t.ex. elhandel och fjärrvärme.

1.4 Metod och källor

I arbetet med att analysera möjligheterna till subventionering kommer vi att arbeta utifrån en riskanalys. Det innebär att vi kommer att inventera möjliga sätt att tillämpa subventionering på, oavsett om det är troligt eller känt att det tillämpas i praktiken. Enligt detta synsätt är det av mindre intresse om en viss subventionering verkligen tillämpas av nätföretagen. Det centrala är att det finns en möjlighet att utföra en subventionering med låg risk för upptäckt. Det är inom dessa områden som förbättringar i dagens regelverk är eftersträvansvärt.

Vi har i detta arbetet tagit del av följande material.

- Utredning 1997-10-01 från Nätmyndigheten – Korssubventionering på elmarknaden
- Proposition 1993/94:162 om ny ellagstiftning, i synnerhet avsnitten om särredovisning av nätverksamhet
- Förordning om redovisning av nätverksamhet, SFS 1995:1145
- Ellagen 1997:857

- Föreskrift och allmänna råd om redovisning av nätverksamhet, NUTFS 1998:1
- Årsrapport och särskild rapport, praktiska råd och blanketter, Nätmyndigheten, 2000-03-07

I övrigt har vi från Nätmyndigheten hämtat information från avlämnade årsrapporter och särskilda rapporter under perioden 1996–1998.

2 Gällande regelverk kring årsrapporten

Syftet med årsrapporten är att skapa en boskillnad mellan nätverksamheten och övrig verksamhet som om de bedrivits i olika juridiska personer. Årsrapporten har i stor utsträckning utformning och innehåll i linje med hur aktiebolag skall upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen. Det innebär att årsrapporten skall innehålla förvaltningsberättelse, resultat- och balansräkning, noter samt i vissa fall finansieringsanalys.

Årsrapportens resultaträkning skall innehålla samtliga till nätverksamheten direkt hänförliga intäkter och kostnader. Årsrapportens balansräkning skall på motsvarande sätt innehålla samtliga tillgångar, avsättningar, skulder och eget kapital som är direkt hänförliga till nätverksamheten. Poster inom resultat- respektive balansräkningen som bedöms vara av gemensam karaktär skall fördelas på ett adekvat sätt som ger en rättvisande bild.

I årsrapportens balansräkning uppstår i de allra flesta fall en differenspost. Detta är en helt naturlig följd då man tillskapar en fiktiv balansräkning, vilket detta är. För varje år upprättas en ny resultat- och balansräkning enligt fördelningsprinciper som bestäms vid varje given bokslutstidpunkt. Detta innebär att den tänkta kopplingen mellan resultat- och balansräkningen, dvs. att skillnaden mellan ingående och utgående balansräkning förklaras av periodens resultaträkning, saknas. Detta är givetvis fullt förklarligt då nätföretagets resultat- och balansräkning är konstruerade.

3 Subventionering till annan verksamhet inom den juridiska person där nätverksamheten bedrivs

3.1 Allmänt

En juridisk person som bedriver elnätsverksamhet har möjligheter att bedriva annan verksamhet så länge som det inte gäller handel eller produktion av el. Det innebär att nätföretaget kan ha relativt omfattande övrig verksamhet som inte avser elnät.

Ett nätföretag som också bedriver övrig verksamhet har rimligtvis ett antal gemensamma funktioner/resurser som delas av företagets olika verksamheter. Vid upprättandet av årsrapporten skall dessa gemensamma resurser delas på ett rättvisande sätt så att nätverksamheten redovisar de intäkter och kostnader som är hänförliga till den bedrivna verksamheten.

För nätföretag med ingen eller högst blygsam övrig verksamhet skall detta inte vara några problem. Nätmyndighetens utredning 1997 om korssubventionering visar dock att endast 19 procent av nätföretagen bedriver enbart nätverksamhet i företaget och att resterade 81 procent har någon form av övrig verksamhet. För de allra flesta nätföretag bör det således innebära ett arbete med att definiera och dela de gemensamma resurser som finns i verksamheten.

Med stigande andel övrig verksamhet i nätföretagen ökar självklart behovet av en korrekt uppdelning av de gemensamma resurserna. Med liten eller blygsam övrig verksamhet förefaller problemet med att fördela gemensamma resurser som obetydligt.

Vi har kännedom om att övrig verksamhet bedrivs i de allra flesta nätföretag, däremot är det av oss okänt i vilken omfattning denna övriga verksamhet uppgår till. Årsrapporterna ger inte heller någon upplysning om den övriga verksamheten. Ett omfattande studium av nätföretagens legala årsredovisningar är i så fall nödvändigt att genomföra för att skapa insikt i den frågan, något som inte varit möjligt för oss att genomföra på grund av att tiden varit knapp för detta uppdrag enligt förutsättningarna.

Vi nöjer oss dock i detta skede med att konstatera att de allra flesta nätföretag har någon form av övrig verksamhet. Hur nätföretagen fördelar sina gemensamma resurser är därför av vikt vid bedömningen av nätverksamhetens intäkter och kostnader.

Vi diskuterar i det följande de gemensamma resurser inom nätföretaget som delas mellan nätverksamhet och övrig verksamhet och som är i behov av en korrekt fördelning.

3.2 Gemensamma kostnader för personal, lokaler, utrustning och andra resurser

3.2.1 Problemmrådet och upptäcktsrisken

Det är i högsta grad troligt att ett nätföretag som bedriver övrig verksamhet delar på kostnader för personal, lokaler, utrustning och andra resurser. Enligt förutsättningarna för upprättande av årsrapport skall dessa kostnader fördelas på ett rättvisande sätt. Vad som exakt är ett rättvisande sätt är ej i detalj definierat i föreskrifterna. Ett visst spelrum för individuella definitioner torde således finnas. Hur nätföretaget har fördelat de gemensamma kostnaderna skall dock redogöras för i not till årsrapporten. Vidare skall upplysningar lämnas om de principer som används för intern prissättning av varor och tjänster och som berör de olika rörelsegrenarna i företaget.

Att utifrån årsrapporten, som den upprättas idag, är det enligt vår uppfattning oerhört svårt att upptäcka att gemensamma kostnader inte fördelas på ett rättvisande sätt, innebärande att en subventionering kan ske. Även om upplysningar skall lämnas om hur gemensamma kostnader har fördelats och hur intern prissättning har gått till så ger den informationen ofta inte tillräcklig grund för att upptäcka subventioneringar.

Möjligheterna att upptäcka felaktig fördelning av gemensamma kostnader torde vara något lättare för nätföretagets revisor än för tillsynsmyndigheten, genom att revisorn har tillgång till underliggande räkenskapsmaterial. Dock föreligger stora svårigheter för bolagets revisor genom avsaknaden av direktiv om hur gemensamma kostnader skall fördelas. Revisorn saknar helt enkelt referensram i sitt revisionsarbete.

Sammantaget bedömer vi upptäcktsrisken som låg eller till och med mycket låg. Att gemensamma kostnader inte fördelas på ett rättvisande sätt får störst genomslag i de nätföretag som har omfattande övrig verksamhet. Liten övrig verksamhet innebär små gemensamma kostnader, som om de felredovisas får liten inverkan på nätverksamhetens redovisade resultat.

3.2.2 Förslag till förbättringar

För att upptäcka subventioneringar genom en felaktig fördelning av gemensamma kostnader krävs tillgång till nätföretagets räkenskapsmaterial. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning mycket små möjligheter att utifrån årsrapporternas nuvarande utseende att identifiera subventioneringar. Föreskrifterna och/eller lagen bör förstärkas inom följande områden för att underlätta myndighetens tillsynsverksamhet:

- Förtydligande om principerna för hur gemensamma kostnader skall fördelas samt hur prissättningen skall ske.
- För att underlätta tillsynsmyndighetens urvalsmöjligheter för aktiv tillsyn bör det övervägas om obligatoriska upplysningar skall lämnas om omfattningen av övrig verksamhet som bedrivs i samma juridiska person som nätverksamheten. Som vi har diskuterat ovan bedömer vi risken för felaktig fördelning av gemensamma kostnader som betydligt högre i de nätföretag som också bedriver omfattande övrig verksamhet. Förslagsvis skulle krav införas på att årsrapporten även skall innehålla uppgifter motsvarande den juridiska personens. På så sätt identifieras den övriga verksamhetens resultat- och balansräkning direkt i årsrapporten, vilket måste bedömas som mycket värdefullt.

3.3 Gemensam finansiering, likviditet och kassaflöde

3.3.1 Problemområde och upptäcktsrisk

För ett nätföretag som bedriver relativt omfattande övrig verksamhet finns uppenbar risk för sammanblandning av de olika verksamheternas finansiering, likviditet och kassaflöde.

Det faktum att posterna i årsrapportens balansräkning i stor utsträckning är gemensamma är ett grundläggande problem. De poster som är direkt hänförliga till nätverksamheten är givetvis anläggningstillgångarna, i övrigt är de allra flesta av balansräkningens poster att bedömas som gemensamma. Dessa gemensamma poster skall enligt författningarna fördelas mellan nätverksamheten och den övriga verksamheten på ett rättvisande sätt.

De gemensamma poster som enligt vår uppfattning skapar störst möjligheter till subventioneringar mellan nätverksamheten och den övriga verksamheten är likvida medel och räntebärande skulder. Dessa två poster är centrala i nätföretagets finansiering av verksamheten och får vid en felallokering också inverkan på det redovisade resultatet i nätverksamheten.

Centralt i detta resonemang är kassaflöde. Vi finner det därför angeläget att i detta sammanhang definiera detta begrepp. Kassaflödet i en verksamhet kan förenklat beskrivas som det redovisade resultatet för perioden justerat för sådana ingående poster som inte är likviditetspåverkande. Gjorda avskrivningar är ett exempel på en sådan post som inte innebär någon utbetalning. Kassaflödet för verksamheten kan disponeras för att t.ex. investera eller amortera skulder. Resterande oförbrukat kassaflöde ökar verksamhetens likvida medel och kan disponeras under kommande räkenskapsår. Omvänt innebär ett svagt kassaflöde i kombination med behov av investeringar att nyupplåning måste ske och/eller ett ianspråktagande av likvida medel.

En verksamhets kassaflöde påverkar således möjligheterna till investeringar, amortering/nyupplåning av räntebärande skulder och ökning/minskning av likvida medel. För att nätverksamhetens redovisade resultat skall bli rättvisande är det således fundamentalt att verksamheten tilldelas de räntebärande skulder och likvida medel som man rätteligen bör ha enligt ovanstående resonemang om kassaflöde.

Detta resonemang kräver att fördelningen av balansposterna likvida medel och räntebärande skulder görs på ett sätt som speglar det faktiska kassaflödet i verksamheten. För att detta skall kunna bli uppfyllt så krävs att nätföretagen vid upprättandet av den första årsrapporten gjorde en adekvat fördelning av dessa poster. Vidare krävs att dessa poster vid vart och ett av de följande räkenskapsåren har fördelats med utgångspunkt av tidigare periods fördelning med justering för periodens faktiska kassaflöde för respektive verksamhet. Vi kan relativt omgående konstatera att de allra flesta nätföretag säkerligen inte har varit så raffinerade vid fördelningen. Till försvar kan sägas att författningarna aldrig har krävt eller förordat detta fördelningssätt.

Ett nätföretag kan t.ex. göra en fördelning av posterna likvida medel och räntebärande skulder i förhållande till omsättning i respektive verksamhet. Vid första anblicken förefaller denna fördelning vara acceptabelt ändamålsenlig och rättvisande. En studie

av respektive verksamhets kassaflöde och investeringar är dock nödvändigt för att kunna bedöma om fördelningen är rättvisande. Det är nämligen långt ifrån säkert att de olika verksamheterna skapar kassaflöde i proportion till omsättningen. Investeringsbehoven är med all säkerhet inte heller alltid omsättningsberoende. En nätverksamhet som genererar positivt kassaflöde löper således risk att subventionera annan verksamhet som uppvisar ett lägre kassaflödesgenererande och/eller är i behov av större investeringar.

Det bör dock poängteras att frågeställningen om gemensam finansiering, likviditet och kassaflöde egentligen bara är komplicerad i de fall nätföretaget har någon omfattande övrig verksamhet. Är den övriga verksamheten liten eller obetydlig så blir de problem som diskuterats ovan små eller obefintliga.

För nätföretag som har omfattande övrig verksamhet blir dock frågan om hur likvida medel och räntebärande skulder fördelas fundamental. Som har beskrivits ovan berör författningarna inte detta problemområde utan dessa poster skall fördelas på ett rättvisande sätt utan vidare preciseringar.

Att utifrån årsrapporten, som den upprättas idag, är det enligt vår uppfattning oerhört svårt att upptäcka att subventionering sker genom att hänsyn inte tas till respektive verksamhets generering och inanspråktagande av kassaflöde, vilket i sin tur ger felaktig fördelning av likvida medel/ränteintäkter och räntebärande skulder/räntekostnader och som i slutändan bidrar till ett icke rättvisande resultat för nätverksamheten.

Sammantaget bedömer vi upptäcktsrisken som obefintlig. Att gemensamma skulder/räntekostnader och likvida medel/ränteintäkter inte fördelas på ett rättvisande sätt får störst genomslag i de nätföretag som har omfattande och kapitalintensiv övrig verksamhet. Liten övrig verksamhet innebär små gemensamma skulder/räntekostnader, som om de felredovisas får liten inverkan på nätverksamhetens redovisade resultat.

3.3.2 Förslag till förbättringar

Att upptäcka subventioneringar genom en felaktig fördelning av gemensamma likvida medel/ränteintäkter och räntebärande skulder/räntekostnader bedöms som obefintligt med nuvarande regelverk. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning mycket små möjligheter att utifrån årsrapporternas nuvarande utseende att

identifiera subventioneringar. För att lösa problemställningarna inom detta område krävs omfattande förändringar av föreskrifterna och/eller lagen:

- På samma sätt som diskuterats ovan bör det övervägas om obligatoriska upplysningar skall lämnas om omfattningen av övrig verksamhet som bedrivs i samma juridiska person som nätverksamheten. Som vi har diskuterat ovan bedömer vi risken för felaktig fördelning av gemensamma poster som betydligt högre i de nätföretag som också bedriver omfattande övrig verksamhet. Förslagsvis skulle krav införas på att årsrapporten även skall innehålla uppgifter motsvarande den juridiska personens. På så sätt identifieras den övriga verksamhetens resultat- och balansräkning direkt i årsrapporten, vilket måste bedömas som mycket värdefull information. Dessa upplysningar kan hjälpa myndigheten att koncentrera granskningsinsatser på de företag med omfattande övrig verksamhet och för dessa göra ingående kassaflödesanalyser och identifiera troliga subventioneringar.
- För att eliminera risken för subventioner skulle egentligen krav på mer strikta balansräkningar införas med kontinuitet inom varje post, som om verksamheterna verkligen bedrevs inom olika juridiska personer. Vi inser att det kravet skulle innebära omfattande merarbete både för nätföretagen och tillsynsmyndigheten och vi har följaktligen svårt att helhjärtat stödja ett sådant förslag. Alternativt skulle utökad informationsplikt och/eller krav på förbättrad åtskillnad åläggas de nätföretag som har omfattande övrig verksamhet. För att fullt ut komma ifrån problemet skulle kräva ett förbud för övrig verksamhet i nätföretag, ett alternativ som innebär stora kostnader för nätföretagen och som kan inverka negativt på nätverksamheternas möjligheter att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.

4 Subventionering till koncernbolag, ägare samt övrigt närstående aktörer

4.1 Allmänt

Av den utredning som genomfördes av Nätmyndigheten under 1997 framgår att 82 procent av nätföretagen ingick i en koncern. Elhandel, fjärrvärme och elproduktion var de vanligaste verksamheterna som bedrevs i något koncernbolag till nätföretaget. Vidare framgår av utredningen att hälften av alla nätföretag som ingår i en koncern är moderbolag. Det finns således starka kopplingar mellan monopolverksamheten och övrig konkurrensutsatt verksamhet genom koncernförhållandet.

Förhållandet till nätbolagets ägare och övriga närstående aktörer är också kopplingar som är av intresse när det gäller frågan om subventioneringar. Vi diskuterar nedan de olika områden där det kan antas finnas möjligheter till subventioneringar.

4.2 Köp av förlust-el

4.2.1 Problemområde och upptäcktsrisk

För att kompensera de förluster som uppstår i nätet mellan in- och utmatningspunkterna måste nätföretaget köpa in så kallad förlust-el. Denna el kan köpas av vem som helst men vanligast är att den köps från det elhandelsföretag som ofta ingår i koncernen, enligt nätmyndighetens utredning om korssubventionering 1997.

Nätmyndigheten har i flera tillsynsärenden konstaterat att förlust-el köps för dyrt av ett närstående elhandelsföretag. Subventionens storlek har relativt lätt kunnat beräknas i och med att tillförlitliga uppgifter om marknadsvärde finns genom en bred kommersiell handel med el.

Att upptäcka subventionering med förlust-el kräver dock en aktiv tillsynsverksamhet. Det är vår uppfattning att man utifrån årsrapporten har små möjligheter att få indikationer på att förlustelen skulle vara felprissatt.

Enligt de överslagsberäkningar som görs i Nätmyndighetens utredning från 1997 uppskattar man att subventionering genom felaktiga priser på förlust-el uppgår till ca 150–200 miljoner kr

årligen. Subventionering genom förlust-el skulle således kunna uppgå till avsevärda belopp.

4.2.2 Förslag till förbättringar

En särreglering om att förlust-el måste inköpas till marknadspris bedöms som lämpligt. Detta pris är relativt lätt att definiera och koppla till gällande handelspriser, vilket underlättar myndighetens tillsynsarbete. Att kräva att nätföretagen skall upphandla inköpet av förlust-el ger inga ytterligare kostnadsbesparingar för nätföretagen, måhända tvärtom genom ökat administrativt arbete med att genomföra dessa upphandlingar.

Eventuellt skulle också ett krav på att uppgifter om inköpt förlust-el skall lämnas i årsrapporten införas. Denna upplysningsplikt skulle enligt vår uppfattning kunna fungera preventivt för de nätföretag som frestas att köpa till ett icke marknadsmässigt pris.

4.3 Uthyrning/förhyrning av personal, lokaler, utrustning och andra resurser

4.3.1 Problemområde och upptäcktsrisk

Det faktum att de allra flesta nätföretag ingår i en koncern ökar sannolikheten för att de olika ingående företagen delar på resurser som personal, lokaler och utrustning m.m. Detta faktum bekräftades också av den utredning om korssubventionering som Nätmyndigheten genomförde under 1997.

Risk för subventionering föreligger i de fall nätbolaget inte betalar marknadsmässigt pris för de tjänster som köps från andra koncernbolag eller ägaren (om denne inte är ett aktiebolag).

Förutsättningarna i föreskrifterna är att prissättningen mellan nätbolaget och annat koncernbolag eller ägaren skall vara marknadsmässigt. Till skillnad mot frågan om förlust-el ovan, saknas ofta avstämbara marknadsvärden för de tjänster som tillhandahålls mellan bolagen.

Att utifrån årsrapporten, som den upprättas idag, är det enligt vår uppfattning oerhört svårt att upptäcka att intern försäljning mellan koncernbolag inte skett till marknadsmässiga priser. Även om upplysningar skall lämnas om hur intern prissättning har gått

till så ger den informationen ofta inte tillräcklig grund för att avgöra om den aktuella prissättningen innebär en subventionering.

Avtal bör lämpligen vara upprättat för tjänster som köps mellan koncernbolag. Av Nätmyndighetens utredning 1997 framgår att så inte alltid var fallet. Ett avtal är en rimlig grundförutsättning för att kunna bedöma ett mellanhavande mellan två koncernbolag. Ett avtal i sig kan dock inte förväntas ge den information som en revisor och/eller tillsynsmyndigheten behöver för att fullt ut bedöma skäligheten.

Möjligheterna att upptäcka uppenbara felaktigheter i prissättning mellan koncernbolag bör vara lättare för nätföretagets revisor än för tillsynsmyndigheten, genom att revisorn har tillgång till underliggande räkenskapsmaterial och i förekommande fall avtal. Revisorns kritiska granskning bör kunna undvika att de mer uppenbara felaktigheterna med prissättning mellan koncernbolag uppstår.

Sammantaget bedömer vi ändå att upptäcktsrisken är relativt låg. Att intern försäljning inte sker på marknadsmässiga villkor får störst genomslag i de nätföretag som har omfattande transaktioner med andra koncernbolag.

4.3.2 Förslag till förbättringar

För att upptäcka subventioneringar genom en felaktig prissättning av i första hand tjänster mellan koncernbolag och andra närstående aktörer krävs tillgång till nätföretagets räkenskapsmaterial och i förekommande fall avtal. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning mycket små möjligheter att utifrån årsrapporternas nuvarande utseende att identifiera subventioneringar. Föreskrifterna och/eller lagen bör förstärkas inom följande områden för att underlätta myndighetens tillsynsverksamhet:

- Förtydliga ett krav på avtal mellan koncernbolag för de tjänster som säljs mellan bolagen. Enligt god affärssed bör man dock kunna förvänta sig att nätföretagen är professionella i sina affärsrelationer och nu har upprättat avtal.
- För att underlätta tillsynsmyndighetens urvalsmöjligheter för aktiv tillsyn bör det övervägas om krav på utökade och detaljerade upplysningar skall införas rörande omfattningen av inköp och försäljning till koncernbolag. Som vi har diskuterat ovan bedömer vi risken för att felaktig prissättning får ett genom-

slag i nätföretagets resultaträkning som högre i de fall som den interna försäljningen mellan bolagen är hög.

4.4 In-/utlåning gentemot koncernbolag och andra närstående

4.4.1 Problemområde och upptäcktsrisk

Att ett nätföretag lämnar lån eller lånar från andra koncernbolag eller närstående får anses vara allmänt förekommande. Av vikt i detta sammanhang är givetvis att villkoren för lånet är marknadsmässigt på samma sätt som gäller för intern försäljning som diskuterats ovan.

Vad som är ett marknadsmässigt villkor för ett lån är relativt lätt att fastställa med vägledning av bankers och andra kreditinstituts gällande handelspriser. Att upptäcka subventionering genom felaktigt ränteberäknade lån kräver dock en aktiv tillsynsverksamhet. Utifrån årsrapporten finns vissa möjligheter att få indikationer på icke marknadsmässiga lån mot koncernbolag, genom att lån och räntekostnader skall specificeras i årsrapporten. Däremot finns inget krav på specificering mot andra närstående, t.ex. en ägare som är en kommun.

Möjligheterna att upptäcka uppenbara felaktigheter i ränteberäkning för lån mellan koncernbolag bör vara lättare för nätföretagets revisor än för tillsynsmyndigheten, genom att revisorn har tillgång till underliggande räkenskapsmaterial och i förekommande fall avtal. Revisorns kritiska granskning bör kunna undvika att de mer uppenbara felaktigheterna med icke marknadsmässig ränteberäkning mellan koncernbolag uppstår. Tillsynsmyndigheten bör kunna få indikationer på att lån gentemot koncernbolag inte är marknadsmässiga. Dock ges myndigheten inga möjligheter till indikationer vad gäller andra närstående som t.ex. en ägare som är en kommun.

Sammantaget bedömer vi ändå att upptäcktsrisken är relativt låg. Att lånevillkor inte sker på marknadsmässiga villkor får störst genomslag för de nätföretag som stora fordrings/skuldposter gentemot koncernbolag eller andra närstående.

4.4.2 Förslag till förbättringar

För att med säkerhet upptäcka subventioneringar genom felaktig räntevillkor för lån mellan koncernbolag och andra närstående krävs tillgång till nätföretagets räkenskapsmaterial och i förekommande fall avtal. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning vissa möjligheter att utifrån årsrapporternas nuvarande utseende att identifiera risk för subventioneringar. Föreskrifterna och/eller lagen bör förstärkas inom följande områden för att underlätta myndighetens tillsynsverksamhet:

- Införa ett krav på att all in-/utlåning i ett nätföretag skall specificeras per motpart, koncernbolag, ägare, annan närstående samt externt låneinstitut.

4.5 Utflöde av vinstmedel genom utdelning och koncernbidrag

4.5.1 Problemområde och upptäcktsrisk

Ett nätföretag kan lämna koncernbidrag till andra koncernbolag och/eller lämna vinstutdelning till sin ägare. Att detta förekommer i praktiken framgår av Nätmyndighetens utredning 1997 om kors-subventionering. Det råder dock relativt stor osäkerhet kring omfattningen av dessa transaktioner.

Vi kan konstatera att det idag inte finns några lagliga hinder för att genomföra dessa transaktioner så länge som nätföretaget beaktar gällande regler i aktiebolagslagen.

Vinstutdelning och koncernbidrag är i sig inte några transaktioner som direkt påverkar resultatet för nätverksamheten. Det redovisade resultatet är således oförändrat och rättvisande, vilket inte bör hindra myndighetens möjligheter att bedöma rimligheten i verksamhetens redovisade resultat. Däremot innebär utdelning och koncernbidrag (förutsatt att det faktiskt utbetalas) ett utflöde av likvida medel som, om de blivit kvar i verksamheten, antingen hade genererat avkastning i form av ränteintäkter eller kunnat användas för investeringar utan att fullt ut behöva belasta verksamheten med extern finansiering. I ett litet längre perspektiv måste således utdelning och koncernbidrag som uppgår till avsevärda belopp kunna störa nätverksamhetens likviditet. Detta leder på sikt till

högre räntekostnader och/eller lägre ränteintäkter i nätverksamheten.

I nätföretag som redovisar onormalt höga utdelningar eller koncernbidrag kan således nätverksamhetens resultat på sikt bli lidande genom ökade räntekostnader och/eller lägre ränteintäkter. Ett problem i sammanhanget är givetvis att lagstiftaren bland annat inte har definierat vad som är skäligt att dela ut till aktieägaren eller genom koncernbidrag överföra till andra koncernbolag. En utdelning som inte står i relation till satsat kapital i verksamheten bör kunna uppfattas som ett överuttag som på sikt drabbar nätverksamhetens redovisade resultat.

Rent legalt är det så att utdelning och koncernbidrag görs av den juridiska personen. För nätföretag med omfattande övrig verksamhet uppstår givetvis frågan hur gjorda utdelningar och koncernbidrag skall hänföras till respektive verksamhet. Detsamma gäller frågan om hur satsat kapital i verksamheten, aktiekapitalet, skall fördelas på ett rättvisande sätt mellan nät och övrigt.

Att införa ett utdelningstak eller koncernbidragsbegränsningar drabbar givetvis både nätverksamheten och eventuell övrigt bedriven verksamhet i nätföretagen. Att lagstifta explicit för nätverksamheten i dessa frågor måste betraktas som svårframkomligt. Krav på renodling av verksamheten i nätföretagen måste rimligtvis vara uppfyllt dessförinnan.

Att upptäcka utdelning och koncernbidrag från nätföretagen är inte alltid enkelt då det inte alltid framgår av årsrapporten, däremot framgår det alltid av nätföretagets legala årsredovisning. Ett koncernbidrag som lämnats från ett nätföretag kanske inte alltid redovisas i årsrapporten eftersom uppgiftslämnaren har ansett att den inte är hänförlig till nätverksamheten utan till övrig verksamhet.

4.5.2 Förslag till förbättringar

För att identifiera risk för subventionering genom tillämpande av onormalt höga utdelningar eller koncernbidrag krävs tillgång till den juridiska personens årsredovisning. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning goda möjligheter att med hjälp av årsredovisningarna identifiera risk för subventioneringar. Dock saknar myndigheten föreskrifter eller dylikt till stöd för när en utdelning och/eller koncernbidrag uppgår till sådant belopp att en uppbar

subventionering föreligger genom att nätverksamhetens resultat inte blir rättvisande.

Så länge som nätföretag kan bedriva omfattande övrig verksamhet ser vi det som svårframkomligt att lagstifta om begränsningar i rätten att göra utdelningar och koncernbidrag. Vi har därför svårigheter att lämna förslag till konkreta förbättringar inom detta område.

- För att underlätta nätmyndighetens tillsynsverksamhet föreslår vi dock att årsrapporten även skall innehålla uppgifter motsvarande den juridiska personens. På så sätt identifieras koncernbidrag och utdelningar med all tydlighet.

4.6 Poster inom linjen

4.6.1 Problemområde och upptäcktsrisk

I begreppet poster inom linjer innefattas ställda säkerheter som t.ex. panter och olika typer av ansvarsförbindelser t.ex. borgensförbindelser.

Ett nätföretag kan ställa säkerheter och ingå ansvarsförbindelser till förmån för koncernbolag och andra närstående. Ur en kreditgivarens perspektiv bör ett nätföretag med stora tillgångsmassor och relativt garanterade intäkter vara en kreditvärdig garant för t.ex. i koncernen bedriven elhandelsverksamhet. Att detta förekommer i praktiken framgår av Nätmyndighetens utredning 1997 om korssubventionering. Det råder dock relativt stor osäkerhet kring omfattningen av detta.

Att ställa säkerhet eller ingå ansvarsförbindelse är en åtgärd som i sig inte innebär några kostnader för nätföretaget. Det resultat som nätverksamheten redovisar belastas således inte med några ytterligare kostnader genom åtgärderna. Däremot kan nätföretagets kreditvärdighet minska, vilket kan få följder för möjligheterna att t.ex. erhålla en konkurrenskraftig finansiering. Sämre villkor för finansiering ger givetvis följdverkningar på nätföretagets redovisade resultat. Om nätföretaget blir tvunget att infria t.ex. en ansvarsförbindelse till förmån för ett koncernbolag, uppstår givetvis en mer uppenbar kostnad.

Att upptäcka ställda säkerheter och ansvarsförbindelser bör för tillsynsmyndigheten vara relativt enkelt i och med att uppgift om poster inom linjen skall framgå av årsrapporten.

Rent legalt är det så att ställda säkerheter och ansvarsförbindelser görs för den juridiska personen. För nätföretag med omfattande övrig verksamhet uppstår givetvis frågan hur genomförda åtgärder skall hänföras till respektive verksamhet. Att införa ett förbud eller begränsning drabbar givetvis både nätverksamheten och eventuell övrigt bedriven verksamhet i nätföretagen.

4.6.2 Förslag till förbättringar

För att identifiera risk för subventionering genom ställda panter och ansvarsförbindelser krävs tillgång till nätföretagets årsrapport. Tillsynsmyndigheten har enligt vår uppfattning goda möjligheter att med hjälp av årsrapport identifiera risk för subventioneringar. I de fall nätföretaget blir tvungna att infria t.ex. en ansvarsförbindelse finns stöd i lagen och föreskrifterna för att denna kostnad inte skall belasta nätverksamhetens resultat. Ett sådant infriande bör vara en sådan väsentlig händelse som måste omnämnas i årsrapportens förvaltningsberättelse.

Så länge som nätföretag kan bedriva omfattande övrig verksamhet ser vi det som svårframkomligt att lagstifta om begränsningar i rätten till att tillämpa ansvarsförbindelser och ställda panter. Att lagstifta explicit för nätverksamheten i dessa frågor måste betraktas som svårframkomligt, dock skulle möjligtvis ett förbud mot att pantsätta elnätstillgångar till förmån för annan verksamhet kunna övervägas. Att förbjuda något som ännu inte inträffat och som inte innebär några nämnvärda kostnader för nätföretaget förefaller dock vara något svårargumenterat.

5 Sammanfattande bedömning

Vårt uppdrag att analysera den monopolbedrivna elnätsverksamhetens möjligheter att subventionera annan konkurrensutsatt verksamhet visar sammanfattningsvis följande.

- Subventioneringar mellan elnätsverksamhet och annan verksamhet kan teoretiskt och praktiskt ske på en mängd olika sätt.
- En grundläggande svårighet är givetvis att avgränsa en verksamhet som i realiteten inte bedrivs avskilt. Detta förklarar att

antalet möjligheter till subventionering ökar markant i de nätföretag som också har omfattande övrig verksamhet. Detta innebär att de subventioneringar som är svårast att upptäcka och att lagstifta emot är de som genomförs inom den juridiska personen, mellan nätverksamheten och den övriga verksamheten.

- Subventioneringar mellan koncernbolag, ägare och närstående är generellt lättare att upptäcka i och med att de kräver en legal transaktion mellan olika juridiska personer.
- Generellt konstaterar vi att de flesta subventioneringar är väldigt svåra att upptäcka med utgångspunkt av årsrapporten. Tillgång till nätföretagens räkenskapsmaterial ökar avsevärt möjligheterna att upptäcka subventioneringar. Detta innebär att nätföretagets revisor har större möjligheter att upptäcka subventioneringar än vad tillsynsmyndigheten har.
- Då vi konstaterar att tillsynsmyndigheten har små möjligheter att upptäcka risker för subventioneringar, föreslår vi att skärpningar i lagstiftningen inriktas på att öka Nätmyndighetens möjligheter att få indikationer på att subventioneringar förekommer, så att resurserna för tillsynen kan disponeras på ett effektivt sätt.
- I linje med att öka myndighetens möjligheter att få indikationer på subventionering föreslås att informationslämnandet från nätföretagen skall ökas. Vi föreslår ökat informationslämnande för uppgifter som nätföretagen i de flesta fall har lätt tillgängligt och som redan finns upprättat, den administrativa bördan bör således kunna minimeras. Det ökade informationslämnandet bör även ha en preventiv effekt.
- Att genom lagstiftning införa förbud mot olika typer av transaktioner anser vi generellt vara komplicerat i och med att nätverksamheten i sig inte är juridiskt avskiljbar. För vissa specifika frågor som t.ex. förlust-el ser vi dock att en särreglering skulle kunna ge god effekt.
- Nätföretagens revisor har tillgång till mer uppgifter än tillsynsmyndigheten. Revisorn skulle således kunna åläggas ytterligare granskningsuppgifter. Dessa uppgifter skall i så fall vara väl definierade.
- Vi konstaterar att subventionering genom gemensam finansiering, likviditet och kassaflöde är mycket ett mycket komplicerat och svårlöst problem som vi egentligen inte ser några lösningar så länge som nätverksamhet tillåts bedrivas tillsammans

- med övrig verksamhet. Detsamma gäller subventionering genom utdelning och koncernbidrag.
- Möjligheterna till subventioneringar i de nätföretag som också bedriver omfattande övrig verksamhet är mer omfattande, de är dessutom mer svårupptäckta. Det bör vara en angelägenhet för Nätmyndigheten att en fullständig kartläggning genomförs för att identifiera omfattningen av övrig verksamhet i nätföretagen.

Ett annat angreppssätt rörande möjligheter att eliminera förekomsten av subventioneringar, istället för att skärpa lagstiftningen m.m., är givetvis att ta bort incitamenten för att utföra dem. Införandet av en effektiviserings-kravs-modell i linje med den som tillämpas i Norge skulle kunna minska incitamenten för att subventioneringar överhuvudtaget tillämpas.

Västerås den 10 maj 2000

Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Johan Swensson
Auktoriserad revisor

Magnus Andersson

Svensk standard för spänningskvalitet

I tabellen nedan redogörs för standarderna SS-EN 50 160 och SS 421 18 11 (härutöver framgår Sveriges Elleverantörers (SvELs) kriterier)

Lågspänning < 1000 V	SS-EN 50 160 Produktstandard	SS 421 18 11 EMC-nivåer
Nätfrekvens	50 Hz $\pm 1\%$ under 99,5% av 1 år 50 Hz $\pm 4\%/-6\%$ under 100% av tiden	50,0 $\pm 0,5$ Hz
Nominell spänning	230 V mellan fasledare och nolledare	230 V
Variationer i spänningen	207 – 244 V 230 V $+6\%/-10\%$, gäller fram till 2003. sedan 230 V $\pm 10\%$ 95% av 10 minuters medelvärdet under en vecka. 195,5 – 253 V $+10\%/-15\%$ för varje 10 minuters medelvärde	207 – 244 V 230 V $+6\%/-10\%$ Flickerkurvan
Långtidsvärdet för långvarigt flimmer	$P_{lt} = 1$ under 95 % av tiden	Flickerkurvan
Lågspänning < 1000 V	SS-EN 50 160 Produktstandard	SS 421 18 11 EMC-nivåer
Udda övertoner i spänningen		
3	5 %	4%
5	6 %	4%
7	5 %	4%
9	1,5 %	< 4%
11	3,5 %	< 4%
13	3 %	< 4%
15	0,5 %	< 4%
17	2 %	< 4%

19	1,5 %	< 4%
21	0,5 %	< 4%
23	1,5 %	< 4%
25	1,5 %	< 4%
Jämna övertoner i spänningen		
2	2 %	1 %
4	1 %	1 %
6 - 24	0,5 %	< 1 %
Totala harmoniska övertonsinnehållet		
THD	8 %	6 %
Alla	Under övervägande	0,3 %
Mellanspänning 11, 22 och 33 kV	SS-EN 50 160	SvELs Kriterier för > 1000 V
Nätfrekvens	50 Hz $\pm 1\%$ under 99,5% av 1 år 50 Hz $\pm 4\%/-6\%$ under 100% av tiden	50 Hz $\pm 0,5$ Hz
Nominell spänning	Anges av U_n	Överenskommes vid anslutningsavtal
Variationer i spänningen	$\pm 10 \%$, 95 % av 10 minuters medelvärde under en vecka. +10%/-15% för varje 10 minuters medelvärde +15%/-20% för avlägsna områden.	$\pm 3 \%$ några gånger om dygnet. $\pm 5 \%$ vid särskilda driftläggningar under begränsade perioder
Fortsättning Mellanspänning	SS-EN 50 160	SvELs Kriterier för > 1000 V
Långtidsvärdet för långvarigt flimmer	$P_{lt} = 1$ under 95 % av tiden	Flimmerkurvan anger gränsen
Udda övertoner i spänningen		
3	5 %	5 %
5	6 %	6 %
7	5 %	5 %
9	1,5 %	1,5 %
11	3,5 %	3,5 %
13	3 %	3 %
15	0,5 %	0,3 %
17	2 %	2 %
19	1,5 %	1,5 %
21	0,5 %	0,2 %
23	1,5 %	0,2 %
25	1,5 %	1,5 %

Jämna övertoner i spänningen			
2	2 %	2 %	
4	1 %	1 %	
6	0,5 %	0,5 %	
8	0,5 %	0,5 %	
10	0,5 %	0,5 %	
12 - 24	0,5 %	0,2 %	
Totala harmoniska övertonsinnehållet			
THD	8 %		8 %
Generellt	SS-EN 50 160	SvELs Kriterier för > 1000 V	SS 421 18 11
Mellantoner i spänningen, brus			
alla	Är under övervägande	Skall undvikas. Samråd skall ske tidigt.	-
Signalering på lsp-nätet			
	99 % av dygnet skall nedan värden gälla.	Skall följa SS-EN 50065	< 5 % för 0,1 till 95 kHz
0,1 – 500 Hz	<9 %	<5 %	<9 %
500 Hz – 950Hz	Fallande <9 – 5 %	<5 %	<9 – 4,5 %
0,95 – 9,5 kHz	<5 %	<5 %	<4,5 – 2,3 % vid 2 kHz
9,5 – 95 kHz	Från <5 – 1 %	Från <5 – 1 %	<5–1 %
95 – 148,5 KHz	?	?	-
148,5 - 8			
Osymmetrier			
Minusföljds-osymmetri	95% av effektivvärdet U- under 10 min skall vara < 2 % av U+ I vissa områden < 3 %	Medelvärde av U- under 1 min skall < 2 % av Un	< 2% av Un för 1 minutsvärdet

Utdrag ur SMHIs rapport till Svensk Energi om riskpotentialer för olika väderlekstyper i skilda delar av landet

Regioner	F j ä l l t r a k t e r n a	Norra nds inland , Dalar na och norra Värml and	Södra Norra nds kustla nd och norra Uppla nd	Mä lar dal en oc h Gö tal an ds inl an d	No rra Ka lm ar län	Jönkö pings områ det och Dalsl and	Vä st ku ste n	Västra Götala nd, östra Hallan d, östra Skåne och Gotlan d
Åska	låg	medel	medel	medel	låg	Hög	medel	hög
Snö	hög	hög	hög	medel	hög	Hög	låg	medel
Storm	hög	låg	låg	medel	medel	Medel	hög	hög