



Infrastrukturdepartementet

Remiss av promemorian Ny övergångsbestämmelse till ellagen
när det gäller intäktsram för nätverksamhet

Remissinstanser

Affärsverket svenska kraftnät

Bostadsrätterna

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet

Ellevio AB

Energiföretagen Sverige

Energimarknadsinspektionen

E.ON Sverige AB

Fastighetsägarna Sverige

Finansinspektionen

Företagarna

Förvaltningsrätten i Linköping

HSB Riksförbund

Hyresgästföreningen

Kammarrätten i Jönköping

Kommerskollegium

Konjunkturinstitutet

Konkurrensverket

Konsumenternas Energimarknadsbyrå

Konsumentverket

Kungl. Tekniska högskolan
Lantbrukarnas riksförbund
Umeå universitet
Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden)
Oberoende elhandlare
Riksrevisionen
Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS)
Statens energimyndighet
Statens fastighetsverk
Svenska elnätstopporet
Svenskt näringsliv
Sveriges advokatsamfund
Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)
Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO)
Sveriges Kommuner och Landsting
Sveriges Konsumenter
Vattenfall AB
Villaägarnas Riksförbund

Remissvaren ska ha kommit in till Infrastrukturdepartementet **senast den 10 maj 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till i.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till filip.vestling@regeringskansliet.se. Ange diarienummer I2019/01128/E och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Frågor under remisstiden besvaras av filip.vestling@regeringskansliet.se.



Magnus Blümer
Departementsråd

Bilaga

Promemorian Ny övergångsbestämmelse till ellagen när det gäller intäktsram för nätverksamhet

Promemoria

Ny övergångsbestämmelse till ellagen när det gäller intäktsram för nätverksamhet

Miljö- och energidepartementet
2019-04-04

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	4
3	Ändring i övergångsbestämmelserna till ellagen	5
4	Ikraftträdande	8
5	Förslagets konsekvenser	9
6	Författningskommentar	10

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ändring i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i ellagen (1997:857). Genom ändringen förtydligas att ett nätföretag inte kan tillgodoräknas flera perioders underskott när de nya bestämmelserna i ellagen om avvikelser från intäktsramen tillämpas för första gången efter utgången av tillsynsperioden 2016–2019.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857) att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i den lagen ska införas en ny punkt, 6, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6. När 5 kap. 27–29 §§ tillämpas för första gången ska det vid beräkningen av intäktsramen för den tillsynsperiod som avvikelsen avser inte tas hänsyn till om nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten har varit mindre än intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Ändring i övergångsbestämmelserna till ellagen

Promemorians förslag: Det ska i övergångsbestämmelserna till ellagen anges att när bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen tillämpas för första gången ska det vid beräkningen av intäktsramen för den tillsynsperiod som avvikelsen avser inte tas hänsyn till om nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten har varit mindre än intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod.

Skälen för promemorians förslag

I 5 kap. ellagen finns bestämmelser om intäktsram för nätverksamhet. Bestämmelserna innebär att nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) ska göra en förhandsprövning av elnätsföretagens intäkter från nätverksamheten. Förhandsprövningen innebär att de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare (ett nätföretag) högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod ska rymmas inom en intäktsram. Intäkterna består främst av nätavgifter. Tillsynsperioden är normalt fyra år, men Energimarknadsinspektionen kan besluta om en annan tidsperiod om det finns särskilda skäl. Förhandsprövningen infördes 2010, och den första tillsynsperioden började löpa den 1 januari 2012 (prop. 2008/09:141). Vissa lagändringar gjordes inför den tillsynsperiod som tog sin början den 1 januari 2016 (prop. 2013/14:85).

Bestämmelserna om intäktsram fick sin nuvarande lydelse sedan riksdagen antagit regeringens förslag i propositionen Elmarknadsfrågor (prop. 2017/18:237, bet. 2017/18:NU23, rskr. 2017/18:412). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019 och kommer att tillämpas för första gången när intäktsramarna bestäms för den tillsynsperiod som börjar den 1 januari 2020.

Avvikelser från intäktsramen

Efter tillsynsperioden ska Energimarknadsinspektionen kontrollera om nätföretagets intäkter från nätverksamheten varit större eller mindre än intäktsramen för perioden.

Om ett nätföretags samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden hade avvikit från intäktsramen, skulle enligt de äldre bestämmelserna det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden (5 kap. 20 § ellagen i lydelsen före den 1 januari 2019). I propositionen Förhandsprövning av nättariffer anförde regeringen följande (prop. 2008/09:141 s. 46):

Om intäkterna från nätverksamheten har understigit intäktsramen bör nätföretaget få höja avgifterna för överföringstjänsterna under nästpåföljande tillsynsperiod. Annars kan nätföretaget för säkerhets skull kontinuerligt prissätta sina överföringstjänster så att avgiften ligger över den godtagbara nivån i syfte att undvika att intäktsramen underskrids.

Ett nätföretag bör inte kunna få samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. Ett underskott bör därför bara kunna utnyttjas påföljande tillsynsperiod.

I författningskommentaren angavs att ett nätföretag inte kunde samla på sig flera tillsynsperioders underskott och att underskottet således gick förlorat om det inte utnyttjades påföljande period (prop. 2008/09:141 s. 112). Även i propositionen Elmarknadsfrågor konstaterade regeringen att ett nätföretag inte kunde samla på sig flera tillsynsperioders underskott (prop. 2017/18:237 s. 61).

Regeringen bedömde att det fanns skäl att förtydliga hur ett underskott under en tillsynsperiod skulle hanteras med hänsyn till att det kunde medföra komplikationer att en avvikelse från intäktsramen föranledde en ändring av en redan beslutad intäktsram. Därför infördes bestämmelser som innebär att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden får uppbära beloppet utan att det anses omfattas av intäktsramen för den nya tillsynsperioden (5 kap. 29 § ellagen). Enligt regeringen skulle en sådan förenkling inte väsentligt förändra förutsättningarna för att utnyttja underskottet jämfört med den gällande bestämmelsen.

De nya bestämmelserna innebär att om de samlade intäkterna från nätverksamheten under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska Energimarknadsinspektionen besluta att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från nätverksamheten får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet. Det belopp som nätmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från nätverksamheten vid avstämning mot intäktsramen för den närmast följande tillsynsperioden. Detta ska dock gälla endast i den utsträckning intäkterna från nätverksamheten annars skulle överstiga intäktsramen. I författningskommentaren anmärkte regeringen att nätföretaget måste utnyttja underskottet under den närmast följande tillsynsperioden och att möjligheten annars gick förlorad (prop. 2017/18:237 s. 101).

Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att införa en möjlighet att utnyttja ett underskott under flera tillsynsperioder. I den frågan anförde regeringen (prop. 2017/18:237 s. 62):

Konsekvenserna av att tillåta en ”övertullning” av underskott under två tillsynsperioder bör analyseras ytterligare. Regeringen bedömer att nätföretagen bör utnyttja eventuella underskott som uppstår under tillsynsperioden 2016–2019 under den närmast följande tillsynsperioden utan möjlighet till fortsatt övertullning. Det kan dock finnas skäl att välja en annan ordning för tiden därefter. Regeringen avser att följa utvecklingen och kan återkomma till frågan när den är aktuell.

Det framgår alltså tydligt av förarbetena att lagstiftaren hela tiden har avsett att ett nätföretag inte ska kunna samla på sig flera tillsynsperioders underskott.

Avvikelser för tillsynsperioden 2016–2019

Efter utgången av år 2019 kommer Energimarknadsinspektionen att slutligt ta ställning till storleken på intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019. Inspektionen kommer också att kontrollera om nätföretagens

intäkter från nätverksamheten har avvikit från intäktsramen och fatta beslut med anledning av de avvikelser som konstateras. Besluten kan betyda att nätföretag som haft för höga intäkter får en minskad intäktsram för 2020–2023 eller att företag som haft intäkter som varit mindre än ramen får en möjlighet att höja nätavgifterna utöver vad som ryms inom den redan beslutade intäktsramen för den nya tillsynsperioden.

Förvaltningsdomstolarnas prövning

Energimarknadsinspektionen beslutade under 2017 att öka intäktsramarna för ett stort antal nätföretag med tillämpning av dåvarande 5 kap. 20 § ellagen. Genom Energimarknadsinspektionens beslut ökades intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019 med anledning av att nätföretagens intäkter hade understigit intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. I besluten angav inspektionen att beloppet som ökat intäktsramen inte kunde föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023.

Sedan besluten överklagats av nätföretagen upphävde Förvaltningsrätten i Linköping besluten i den delen. Förvaltningsrätten ansåg inte att ordalydelsen i 5 kap. 20 § ellagen gav stöd för att ett s.k. underskott som inte utnyttjades under påföljande tillsynsperiod gick förlorat (Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 3 september 2018 i mål nr 1964-18 m.fl.).

Energimarknadsinspektionen överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att förvaltningsrättens dom skulle upphävas och inspektionens beslut fastställas. Kammarrätten i Jönköping meddelade prövningstillstånd och avslog överklagandet i en dom den 11 februari 2019. Liksom förvaltningsrätten ansåg kammarrätten att den ekonomiska begränsning för ett nätföretag som skulle ligga i att ett underskott gick förlorat om det inte utnyttjades påföljande period inte kom till uttryck i lagtexten (Kammarrätten i Jönöpings dom den 11 februari 2019 i mål nr 2700-18 m.fl.). Kammarrättens dom har fått laga kraft.

Ett förtydligande av regelverket krävs

Förvaltningsdomstolarnas prövning gällde tillämpningen av bestämmelser som fr.o.m. den 1 januari 2019 har ersatts av nya 5 kap. 27 och 29 §§ ellagen. En konsekvens av domstolarnas bedömning är dock att det belopp som enligt de aktuella besluten ökat intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019 kan få betydelse för tillämpningen av de nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen när de bestämmelserna tillämpas för första gången. Nätföretagen skulle på det sättet få möjlighet att ”rulla över” underskott från tillsynsperioden 2012–2015 till perioden 2020–2023. Som framgår ovan är detta en tillämpning som går rakt emot intentionerna bakom de nya bestämmelserna.

En lagändring är nödvändig för att säkerställa att regelverket tillämpas på det sätt som lagstiftaren har avsett och som har kommit till tydligt uttryck i förarbetena och även kommer till uttryck i den nya bestämmelsen i 5 kap. 29 § ellagen. Bestämmelsernas nya utformning innebär dock att ett nätföretag inte i fortsättningen kan samla på sig flera perioders underskott på ett sätt som påverkar intäktsramens storlek efter utgången av tillsynsperioden 2020–2023 (prop. 2017/18:237 s. 101). En lagändring bör alltså ta sikte endast på den tillsynsperioden. Det framstår därför som lämpligt att ändra övergångsbestämmelserna. En ny

övergångsbestämmelse bör införas som innebär att ett underskott som uppstått i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 inte påverkar storleken på intäktsramen för perioden 2020–2023. Vid utformningen av bestämmelsen bör hänsyn tas även till att det för tiden före 2016 finns ett litet antal beslut om intäktsramar med en tillsynsperiod som är kortare än fyra år.

Vid bedömningen bör Energimarknadsinspektionen utgå från en intäktsram för tillsynsperioden 2016–2019 som inte påverkas av ett eventuellt underskott för den föregående tillsynsperioden. När de nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen (5 kap. 27–29 §§ ellagen) tillämpas för första gången bör det därför vid beräkningen av intäktsramen för den tillsynsperiod som avvikelserna avser inte tas någon hänsyn till om nätföretagets samlade intäkter från nätverksamheten har varit mindre än intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod.

Berättigade förväntningar

De nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen trädde i kraft den 1 januari 2019. Lagförslaget har alltså betydelse för tillämpningen av bestämmelser som redan har trätt i kraft. Som redan framgått kan bestämmelserna inte tillämpas i praktiken förrän efter utgången av 2019. Att de nya bestämmelserna redan har trätt i kraft innebär dock att det finns skäl att beröra frågan om nätföretagen har fått sådana berättigade förväntningar som omfattas av egendomsskyddet enligt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Frågan är alltså om nätföretagen nu har rätt att förutsätta att bestämmelserna tillämpas på ett sådant sätt att de får utnyttja underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015.

Det framgår tydligt av förarbetena till de aktuella bestämmelserna att regeringen förutsatt att nätföretagen inte skulle kunna samla på sig flera perioders underskott på ett sätt som påverkade intäktsramarna för tillsynsperioden 2020–2023. Det är också klart uttalat att regelverket även därefter innebär att ett nätföretag måste utnyttja ett underskott under den närmast följande tillsynsperioden och att möjligheten annars går förlorad. Mot den bakgrunden kan nätföretagen inte anses ha fått några berättigade förväntningar på att de nya bestämmelserna ska tillämpas på något annat sätt. Lagförslaget är alltså förenligt med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

4 Ikraftträdande

Promemorians förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Skälen för promemorians förslag: De nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen kommer att tillämpas för första gången efter

utgången av tillsynsperioden 2016–2019. Det är därför lämpligt att lagändringen träder i kraft den 1 januari 2020.

5 Förslagets konsekvenser

Det har visat sig att det regelverk som införts inte begränsar nätföretagens intäkter från nätverksamheten på det sätt som är avsett. Om promemorians förslag inte genomförs skulle det vara möjligt för företagen att ”rulla över” underskott för tillsynsperioden 2012–2015 till 2020–2023.

Förslaget innebär att bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen kommer att tillämpas på det sätt som regeringen förutsatt när den lade fram förslagen i propositionen Elmarknadsfrågor. När det gäller förslagets konsekvenser är det alltså i princip inte nödvändigt med någon redovisning utöver den konsekvensanalys som finns i propositionen (prop. 2017/18:237 s. 76–79). Det kan dock konstateras att intäktsramarna för tillsynsperioden 2020–2023 i vissa fall kan bli betydligt större utan den ändring som föreslås i promemorian och att detta skulle betyda högre nätavgifter för elkunderna.

6 Författningskommentar

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i ellagen

6. När 5 kap. 27–29 §§ tillämpas för första gången ska det vid beräkningen av intäktsramen för den tillsynsperiod som avvikelsen avser inte tas hänsyn till om nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten har varit mindre än intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod.

Punkten är ny och tydliggör hur bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen i 5 kap. 27–29 §§ ska tillämpas när det gäller förhållandet mellan nätföretagets intäkter och intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Efter tillsynsperiodens slut vid utgången av 2019 kontrollerar nätmyndigheten om nätföretagets intäkter avvikit från den intäktsram som gäller för perioden. Bestämmelsen innebär att myndigheten i samband med den kontrollen måste göra en särskild beräkning av intäktsramens storlek för tillsynsperioden 2016–2019 och att det inte har betydelse för den beräkningen om nätföretagets intäkter har varit mindre än intäktsramen under den tillsynsperiod som gick till ända vid utgången av 2015.

När 5 kap. 27–29 §§ tillämpas för första gången utgår alltså jämförelsen mellan nätföretagets intäkter och intäktsramen från den intäktsram för 2016–2019 som beräknas med tillämpning av övergångsbestämmelsen. Detta innebär att nätföretaget inte får utnyttja ett underskott som är hänförligt till en tidigare tillsynsperiod.