

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över promemorian Elmarknadslag (Ds 2017:44)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser bland annat en bestämmelse om hur tiden för överklagande vid beslut i vissa frågor om nätkoncession ska räknas i syfte att säkerställa att besluten alltid vinner laga kraft. Vidare föreslås att ett nätföretag får bedriva produktion av el som sker tillfälligt för att stabilisera i situationer då driftsäkerheten påverkas eller riskerar att påverkas av mycket hög belastning eller allvarliga störningar.

Med hänsyn till det krav på särredovisning som framgår av EU-rätten föreslås att transmission ska redovisas skilt från annan elnätverksamhet. För att anpassa de svenska nationella bestämmelserna till EU-rätten föreslås att det i lagen anges att villkoren för överföring av el ska utformas så att betald anslutningsavgift ger rätt att använda elnätet inom landet, med undantag för utlandsförbindelser med en spänning som understiger 220 kilovolt. Bestämmelserna om tillstånd att utforma avgifter för överföring på regionledning utgår, eftersom det, enligt utredaren, saknas anledning att anta att det kommer att bli aktuellt att meddela nya tillstånd att utforma avgiften med hänsyn till var på en regionledning elanvändarens uttagpunkt är belägen. Kravet att en elproducent ska vara nettoanvändare av el för att undantas från nätavgiften för inmatning utgår med hänvisning till att kravet kan motverka etableringen av mikroproduktion av el i Sverige.

Enligt förslaget slopas kravet på att nätföretag ska lämna in ett förslag till intäktsram, eftersom detta inte bedöms underlätta för Energimarknadsinspektionen. Det föreslås också att Energimarknadsinspektionen alltid ska ompröva den fastställda intäktsramen om det finns skäl att anta att ramen är större eller mindre än vad som är motiverat av senare kända förhållanden. Nätföretagen ska därför inte längre behöva ansöka om detta.

Det föreslås att skyldigheten att se till att någon har åtagit sig balansansvar ska utvidgas så att ett elhandelsföretag som levererar el för att täcka nätförluster, den som köper eller säljer el på fastkraftavtal och en elproducent som matar in el i en inmatningspunkt ska se till att någon har åtagit sig balansansvaret. Om en elproducent som matar in el i en inmatningspunkt är en elanvändare som har rätt att efter begäran få skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el, ska skyldigheten att se till att det finns en balansansvarig ligga på den som tar emot elen från produktionsanläggningen. Som en konsekvens av att balansansvaret utökas till att avse även inmatningspunkter ska det som i dag gäller elleverantörer även gälla den som matar in eller tar emot el utan att fullgöra sin skyldighet att se till att det finns en balansansvarig. Den som levererar, matar in eller tar emot el utan att fullgöra sin skyldighet att se till att det finns en balansansvarig ska betala ersättning till den funktionsansvariga myndigheten.

När det gäller elanvändare med fastkraftavtal föreslås att en elanvändare ska vara skyldig att till berört nätföretag anmäla vem som har åtagit sig balansansvaret i uttagspunkten. En reglering införs även när det gäller en elanvändare som köper el på rörligt avtal men vill övergå till att köpa el uteslutande enligt fastkraftavtal. Övergången ska få ske 14 dagar efter elanvändarens anmälan till nätföretaget om vem som har åtagit sig balansansvaret.

Enligt förslaget ska elhandelsföretag som ska börja ta emot el eller överta mottagandet av el från en elproducent i en inmatningspunkt anmäla detta till berört nätföretag. Anmälningsskyldigheten ska inte gälla ett elhandelsföretag som tar emot el från en elproducent på fastkraftsavtal. En elproducent som säljer den el som matas in i en inmatningspunkt uteslutande på fastkraftavtal ska anmäla till berört nätföretag vem som har åtagit sig balansansvaret i inmatningspunkten. Ett elhandelsföretag ska få överta mottagandet av el från en elproducent i en inmatningspunkt 14 dagar efter anmälan till nätföretaget.

I förslaget förtydligas att skyldigheten att ta emot el från en produktionsanläggning gäller i förhållande till en elanvändare som har rätt att efter begäran få skattereduktion för mikroproduktion av förnybar el och innefattar en skyldighet att ta emot elen på skäliga villkor.

Energimarknadsinspektionen ska allsidigt och slutgiltigt pröva tvister om nätföretagens skyldigheter enligt elmarknadslagen när det gäller anslutning av anläggningar till elnätet, kostnader för mätning, ersättning vid inmatning av el och nätavgifter för mindre produktionsanläggningar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att utredaren bedömt det nödvändigt att göra en systematisk bearbetning av gällande elmarknadslagstiftning med anledning av att lagstiftningens terminologi behöver anpassas dels till rådande förhållanden på elmarknaden, dels till terminologin inom EU-rätten på området. Det uppges också att vissa materiella ändringar av mindre karaktär föreslås. Syftet uppges vara att göra lagstiftningen mer lättillgänglig och överskådlig.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår att utredaren har övervägt att avskaffa Energimarknadsinspektionens särskilda prövningsrätt, eftersom det idag visar sig finnas tydliga brister när det gäller ordningen för Inspektionens prövning av tvister. Utredaren uppger att det vid avgörandet inte är klagjort vilka rättsregler en allmän domstol ska tillämpa vid prövningen av en tvist om anslutning av anläggningar till elnätet. Det kan vidare inte uteslutas att allmän domstol kommer att tillämpa bestämmelser i ellagstiftningen även om det regelverket i grunden har offentligrättslig karaktär. Utredaren anser emellertid att den prövning som idag sker hos Energimarknadsinspektionen kräver en bedömning i tekniska och ekonomiska frågor och förutsätter kunskap om hur elmarknaden fungerar och att Inspektionens prövningsrätt därför ska vara kvar.

Av konsekvensutredningen framgår att alternativet till en ny elmarknadslag är att behålla den nuvarande ellagen. Men eftersom ellagen har blivit svårtillgänglig på ett sätt som försvårar tillämpningen och efterlevnaden har detta inte varit aktuellt. Det uppges heller inte vara aktuellt att enbart föreslå ändringar av sakinnehållet i ellagen, eftersom alla aktörer på området har intresse av att regelverket är systematiskt, tillgängligt och överskådligt.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i sin remiss uppger att flera av delförslagen avser en kodifiering av redan fungerande praxis, vilket också medför en begränsning i övervägandet av alternativa lösningar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen redovisas de EU-rättsakter på energiområdet som har särskild betydelse för de frågor som behandlas i promemorian.

Det uppges att för att Sverige ska leva upp till elmarknadsdirektivet 2009/72/EG måste reglerna om nätverksamhet ändras så att transmission redovisas skilt från annan nätverksamhet, vilket också föreslås i promemorian.

Det uppges också att en viss anpassning görs till Elhandelsförordningen (EG) 714//2009, men att anpassningen inte ändrar något i praktiken när det gäller utformningen av villkoren för överföring av el. Utlandsförbindelser med en spänning som understiger 220 kilovolt ska även fortsättningsvis vara undantagna från kravet att betald anslutningsavgift ska ge rätt att använda hela elnätet.

Ett förtydligande föreslås även så att det framgår att Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn över att nätföretag, elhandelsföretag och andra aktörer på elmarknaden följer elhandelsförordningen och delegerade akter och genomförandeakter som antagits på grundval av Elhandelsförordningen.

Utöver detta uppges att det funnits ett behov av att anpassa terminologin till den som råder inom EU-rätten.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen uppges att planerat datum för ikraftträdande är den 1 januari 2019. Förslagsställaren gör bedömningen att de ändringar som föreslås är av mindre ingripande karaktär och att ett halvår kan antas vara tillräckligt för att aktörerna ska hinna anpassa sig till det nya föreskrifterna. Bedömningen är också att informationsinsatser kommer att behövas och att det är lämpligt att Energimarknadsinspektionen står för de insatserna.

Avseende övergångsbestämmelser föreslås att det som i lagen om skatt på energi och inkomstskattelagen sägs om nätkoncession enligt 2 kap. elmarknadslagen ska gälla också i fråga om nätkoncession som har meddelats med stöd av 2 kap. ellagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget berör alla aktörer på elmarknaden, det vill säga elnätsföretag, elproducenter, elhandelsföretag, balansansvariga och elanvändare.

Det framgår att när det gäller elnätsföretag finns det ungefär 170 stycken och att de flesta är små eller medelstora företag. Nätföretagen innehar ett ledningsnät eller i några fall endast enstaka ledningar och ansvarar för drift och underhåll av näten.

Det uppges vidare att elproducenterna ansvarar för att mata in el från en produktionsanläggning på elnätet för transport till elanvändarna samt att det är en heterogen grupp som omfattar några av Europas största elföretag, men även privatpersoner som äger småskaliga vatten-, vind- och solenergianläggningar. Större elproducenter säljer, enligt förslagsställaren, ofta el direkt på elbörsen medan mindre producenter ofta säljer elen till en större aktör som i sin tur säljer den vidare. Enligt nuvarande bestämmelser i ellagen definieras mikroproducenter av el som elanvändare som har ett säkringsabonnemang om högst 63 ampere och som producerar el vars inmatning kan ske med en effekt om högst 43,5 kilowatt och som dessutom är nettoanvändare av el. I konsekvensutredningen redogör förslagsställaren för ett räkneexempel, där ett antagande görs om att det skulle finnas 1 000 mikroproducenter av el.

Förslagsställaren uppger att det finns cirka 130 elhandelsföretag och att dessa köper in el för att sedan sälja den vidare till elanvändare. De flesta uppges vara små eller medelstora företag.

De balansansvariga har, enligt remissen, genom avtal med Affärsverket svenska kraftnät åtagit sig ett särskilt ansvar för att balansera tillförsel och förbrukning av el och svarar ekonomiskt för obalanser. De uppges idag finnas cirka 30 företag som är balansansvariga. De delförslag som berör balansansvariga innebär, enligt förslagsställaren, i huvudsak en kodifiering av idag gällande praxis och bedöms därför inte ha några större praktiska konsekvenser för företagen.

Regelrådet kan konstatera att det saknas tillräcklig redovisning av elproducenternas antal och storlek. Regelrådet anser att med nuvarande redovisning är det inte tydligt om det föreligger skillnader mellan små producenter och mikroproducenter. Regelrådet kan konstatera att det dels i kapitel 4 *Elmarknaden och ellagstiftningen*, dels i konsekvensutredningen finns viss redogörelse för berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, men att det exempelvis i redovisningen av elproducenter inte framgår hur många de olika producenterna är och vad som avses med små respektive mikroproducenter eller om dessa är samma typ av företag. Regelrådet anser att det då är förvirrande att det sedan i ett räkneexempel under ett avsnitt som behandlar elanvändare finns en uppgift som redovisas som en hypotes om att det finns 1 000 mikroproducenter. Regelrådet anser vidare att definitionen av en mikroproducent, som anges i remissen, inte är till hjälp för läsaren om denne inte är väl insatt på elmarknadsområdet. Regelrådet anser att det istället hade underlättat om förslagsställaren exempelvis hade redovisat den ekonomiska storleken på dessa företag för att det ska vara möjligt att sedan göra en bedömning av kostnadsförändringarnas betydelse för berörda företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig, men att redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet*Administrativa kostnader*

Av konsekvensutredningen framgår att nätföretag inte längre ska behöva lämna in ett förslag till intäktsram till Energimarknadsinspektionen, eftersom myndigheten i praktiken likväl behöver göra en självständig bedömning utifrån det underlag som nätföretagen tillhandahåller utan att förslaget till intäktsram tjänar som ledning.

Regelrådet saknar uppgifter om tiden det tar att ta fram en intäktsram samt en redovisning av den kostnadsbesparing som nätföretagen med förslaget kommer att åtnjuta. Regelrådet anser även att förslagsställaren borde ha redovisat sin bedömning av kostnadsminskningens betydelse för dessa företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att kravet på att en elproducent ska vara nettoanvändare av el för att undantas från nätavgiften för inmatning ska utgå och att detta kommer att underlätta särskilt för små elproducenter. Det framgår vidare att nätföretagens kostnader för inmatningen av el istället kommer att föras över till hela kundkollektivet. Det finns ett räkneexempel där ett antagande görs utifrån att det skulle finnas 1 000 mikroproducenter och att dessa producenters nätavgifter skulle uppgå till cirka 2 000 kronor per år. Detta skulle ge en kostnad på 2 miljoner kronor per år som ska bäras av kundkollektivet.

De små elproducenterna uppges även åtnjuta lättnader med det föreslagna förtydligandet när det gäller skyldigheten för elhandelsföretag att ta emot el från mikroproducenter.

Nätföretagen kommer, enligt förslagsställaren, också att slippa ett kontrollansvar för de elproducenter som nu slipper nätavgiften för inmatning. Kontrollen av om mikroproducenter har varit nettoanvändare eller inte har hittills gjorts varje kalenderår och en fakturering har gjorts av elnätsavgiften i efterhand i de fall mikroproducenten inte har varit en nettoanvändare.

Vidare uppges att när Energimarknadsinspektionens prövningsrätt blir exklusiv innebär detta att nätföretagen inte längre kommer att riskera dubbla processer i samma fråga.

Förslagsställaren uppger att den del av förslaget som handlar om ett utvidgat balansansvar, det vill säga säkerställande av att det råder balans mellan tillförsel och uttag av el, endast innebär en kodifiering av redan gällande praxis. Med anledning av att lagstiftningen endast ofullständigt speglar förhållandena på elmarknaden har det varit nödvändigt för elmarknadens aktörer att utveckla egna rutiner och träffa frivilliga överenskommelser för att kunna hantera balanseringen av elnätet och handeln med el. Förslagsställaren bedömer därför att elproducenterna, elhandelsföretagen och balansansvariga inte berörs i praktiken.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en tydlig bedömning av förslagets kostnads- och verksamhetsmässiga betydelse för små elproducenter, även om det framgår att flera delförslag avser att underlätta för dessa företag. Det saknas dessutom närmare uppgifter om kostnaden för nätföretagens kontrollansvar som nu försvinner, liksom uppgifter om vilka kostnader som nätföretagen tidigare tvingats betala vid dubbla processer i prövningsärenden.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet anser att även om förslagsställaren är av uppfattningen att det saknas sådan påverkan ska detta likväl redovisas. Regelrådet kan inte utesluta att den del av förslaget som avser att underlätta för små elproducenter och mikroproducenter kan få effekter på konkurrensförhållandena mellan sådana företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det saknas redovisning av om det finns annan påverkan på företagen än den redan redovisade.

Regelrådet anser att med tanke på att det för övrigt saknas en del redovisning av främst små elproducenter och mikroproducenter och deras kostnadsförändringar och eventuell påverkan på konkurrensförhållanden går det inte att utesluta att det kan finnas ytterligare påverkan på företagen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet kan konstatera att även om det saknas en explicit redovisning av särskilda hänsyn till små företag, framgår det likväl indirekt i redovisningen av exempelvis den del av förslaget som gäller små elproducenter och mikroproducenter att förslaget syftar till att underlätta för dessa företag.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av behovet av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning får anses godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att flera av punkterna redovisas på ett godtagbart sätt som till exempel bakgrund och syfte, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten liksom ett par punkter till. Däremot kan det konstateras att för de punkter som skulle ha förklarat vilka effekter förslaget får för de olika företagsgrupperna när det kommer till kostnadsförändringar, påverkan på företagets verksamhet, konkurrenspåverkan och eventuell påverkan i andra avseenden, saknas det grundläggande redovisning. Regelrådet vill understryka vikten av att konsekvensutreda effekterna av ett förslag även i de fall förslaget medför kostnadsminskningar och att en väl genomförd konsekvensutredning är till gagn för regelgivaren själv vid en eventuell framtida revidering av de nu föreslagna reglerna. Om förslagsställaren anser att kostnadsminskningarna

är marginella och inte medför betydande konsekvenser för berörda företag ska detta tydligt framgå och motiveras i redovisningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 november 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Sofie Rehnström.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande