

Miljö- och energidepartementet

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.

Yttrande över Energimarknadsinspektionens rapport 2017:05, Ny modell för elmarknaden

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen presenteras förslag till en ny lag om elmarknadshubb som möjliggör införandet av en central informationshanteringsmodell för elmarknaden som ska drivas av Svenska kraftnät, samt ändringar i fyra nuvarande författningar för att få till stånd en så kallad elhandlarcentrisk marknadsmodell för elmarknaden. Denna modell innebär att det blir enklare att vara kund på elmarknaden då man bland annat ska få en samlad faktura för sin elhandels- och elnätskostnad och inte heller ska bli anvisad en elhandlare efter flytt.

I remissen föreslås ändringar i följande författningar:

- Ellagen (1997:857)
- Konkursförordningen (1987:916)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att dagens marknadsmodell och informationshantering på elmarknaden har brister. Därför har Energimarknadsinspektionen (Ei) fått i uppdrag av regeringen att föreslå författningsändringar för att möjliggöra införandet av en central informationshanteringsmodell för elmarknaden, en så kallad elmarknadshubb som ska drivas av Svenska kraftnät. Ei har även fått i uppdrag att ta fram författningsförslag för en så kallad elhandlarcentrisk marknadsmodell för elmarknaden. Förslagen anges syfta till att ge förutsättningar för en mer effektiv informationshantering mellan elmarknadens aktörer, ökad konkurrens samt ökad trygghet och enkelhet för elkunder att agera på marknaden. Dessutom anges att utvecklingen av marknaden för energitjänster kan gynnas. Det uppges vidare att Ei i juni 2013 överlämnade rapporten Enklare för kunden till regeringen med förslag om att en elhandlarcentrisk modell borde införas på elmarknaden, där elhandlaren blir kundens huvudsakliga kontaktpunkt. Enligt förslaget skulle kunden endast i vissa särskilda fall behöva ha kontakt med nätägaren. Därutöver anges att Ei i juni 2014 lämnade ett kompletterande förslag om att en central informationshanteringsmodell (elmarknadshubb) borde införas på elmarknaden. Elmarknadshubben föreslogs hantera och utföra de grundläggande processerna och funktionerna på elmarknaden, som

uppstart av anläggning, in- och utflytt, leverantörsbyte, uppdatering av anläggnings- och kunddata, fakturering och avräkningsunderlag till nordisk balansavräkning med mera. Ei:s två tidigare förslag anges ha resulterat i uppdraget som behandlas i föreliggande remiss, som Ei fick från regeringen i juni 2015. Det anges även i remissen att i de andra nordiska länderna pågår ett arbete med att införa elmarknadshubbar.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att om förslagen inte genomförs kommer dagens marknadsmodell och informationshantering att bibehållas. Detta innebär mindre kundvänliga lösningar, som är sämre för konkurrensen och som inte gynnar utvecklingen av en marknad för energitjänster i samma utsträckning som förslaget.

Vidare anges i konsekvensutredningen att för både elmarknadshubben och den nya marknadsmodellen har flera alternativa lösningar analyserats. I båda fallen har de alternativa lösningarna bedömts vara förknippade med högre kostnader än nyttor, jämfört med det aktuella förslaget. Avseende informationshanteringsmodell analyserades, utöver en elmarknadshubb, även en vidareutveckling av dagens informationshanteringsmodell. Vad gäller utredningen om marknadsmodell analyserades dagens modell, en ombudsmodell samt två varianter av en grossistmodell, kallad steg ett respektive steg två. I remissen anges att i den utredningen var det grossistmodell steg två som kom bäst ut och som i allt väsentligt stämmer överens med det aktuella förslaget. Det uppges att en utförlig analys av kostnader och nyttor av de olika alternativen även redovisas i rapporten Informationshanteringsmodell på den svenska elmarknaden¹.

I remissen anges att det under framtagandet av förslaget, från juni 2015 till juni 2017, har varit flera referensgrupper knutna till projektet. I dessa har representanter från elbranschen, myndigheter och kunder deltagit, förslagen har därmed löpande diskuterats med de berörda aktörerna, vars synpunkter anges ha varit viktiga för att förstå hur de föreslagna ändringarna i praktiken kan påverka nätägare, elhandlare och kunder.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Ei bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Enligt Regelrådet saknas en redovisning, utöver den korta bedömningen av Ei, om den svenska elmarknaden är reglerad i EU-rätt och vilka EU-regleringar som förslagsställaren har behövt förhålla sig till i utformandet av förslaget och möjligen även behövt anpassa sig till.

Regelrådet finner därför förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

¹ Ei R2014:16 Informationshanteringsmodell på den svenska elmarknaden

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att förslagen om en ny marknadsmodell samt hubblagen börjar gälla i samband med att elmarknadshubben tas i drift, vilket anges skulle kunna vara den 1 januari 2021, utifrån information från Svenska kraftnät. Vidare anges att det från Ei:s sida kan bli aktuellt med en informationskampanj för att informera Sveriges elkunder om den nya marknadsmodellen och vad den innebär. Ei bedömer även att införandet av en ny marknadsmodell kan komma att medföra att mängden frågor från elkunder till Ei:s funktion Konsumentkontakt kan komma att öka under en period.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en redovisning om förslagsställaren även har planerat någon informationsinsats riktad mot de berörda företagen utöver samråd med vissa företag och branschrepresentanter.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de förändringar som Ei föreslår berör Svenska kraftnät, nätägare, elhandlare, elproducenter, balansansvariga, elkunder, energitjänsteföretag och Ei. Det anges att det idag finns ca 5,3 miljoner elkunder, ca 134 elhandlare, drygt 170 nätägare och 29 balansansvariga på den svenska elmarknaden. Det anges vidare att Ei saknar uppgifter om hur många elproducenter som finns på den svenska marknaden som kan beröras förslaget. Ei bedömer dock att elproducenterna berörs mycket lite och att de inte får några ökade kostnader som en följd av förslaget.

Regelrådet kan konstatera att det saknas information om storleksfördelningen av de berörda företagen i konsekvensutredningen.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att införandet av en ny marknadsmodell bedöms innebära betydande nyttor för elkunderna i form av tidsbesparingar relaterade till reducerat antal fakturor och administration, samt att de endast kommer att ha ett elavtal. Avseende elhandlarna anges att deras sammantagna kostnader för migrering av data till elmarknadshubben beräknas till mellan 40 och 60 miljoner kronor. Vid införandet av en ny marknadsmodell anges att elhandlarna kommer att uppleva ökade kostnader även för fakturering.

Det anges vidare i konsekvensutredningen att nätägarna kommer att uppleva minskade administrativa kostnader för bland annat mätvärdeshantering, leverantörsbyten och statistikrapportering, från 774 miljoner kronor till mellan 299 och 379 miljoner kronor årligen om förslaget genomförs. Kostnaderna för migrering av data till elmarknadshubben beräknas till mellan 80 och 160 miljoner kronor för nätägarna.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt att även inkludera en separat redovisning av kostnaderna för ett exemplarföretag från respektive företagskategori som berörs av förslaget för att få en bättre förståelse av hur kostnaderna som förslaget medför kan träffa företagen och även kunna göra en bedömning av om företag av olika storlek kan träffas olika.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att enligt en Ei rapport från 2014² är det genomsnittliga samhällsekonomiska överskottet beräknat till 1,9 miljarder kronor över en tioårsperiod kopplad till införandet av en elmarknadshubb. Spannet anges sträcka sig från en lägsta vinst på 330 miljoner kronor till ett högsta överskott på 3,5 miljarder kronor. Ei bedömer att resultatet är tillräckligt robust för att konstatera att implementering och drift av en elmarknadshubb över en tioårsperiod är betydligt mer ekonomiskt fördelaktigt jämfört med dagens informationshanteringsmodell. Det anges i konsekvensutredningen att denna nytta beräknas gynna kunderna i hög grad, utöver nätägarna.

Den samhällsekonomiska vinsten med att införa en grossistmodell steg två, även benämnd ny marknadsmodell, beräknas i föreliggande rapport till drygt 1,2 miljarder kronor över en tioårsperiod. Av de 1,2 miljarderna anges i remissen att nätägare totalt sett skulle uppleva en kostnad på 356 miljoner kronor men en nytta på 2 341 miljoner kronor, medan elhandlarna skulle uppleva en total kostnad på 1 205 miljoner kronor och ingen kvantifierad nytta, kunderna i sin tur skulle uppleva 525 miljoner kronor i total nytta, utan kostnader, och elmarknadshubben i sig skulle få kostnader om 72 miljoner kronor. Den samhällsekonomiska vinsten beräknas därför gynna kunderna i hög grad, utöver den stora del nytta som kommer av att kostnaderna för nätägarna minskar.

Det anges vidare att energitjänsteföretagen inte bedöms påverkas i någon nämnvärd utsträckning, förutom i vissa aspekter relaterade till konkurrensförhållandena, dessa företag redovisas därför under den specifika punkten i detta yttrande.

Elhandlarna anges i konsekvensutredningen få kostnader för systemförändringar på mellan 75 och 175 miljoner kronor, vilket motsvarar 12-35 kronor per leveranspunkt. Vidare anges att kunder kommer att behöva godkänna via e-legitimation att hubben lämnar uppgifter som behövs vid ett leverantörsbyte. Förslagsställaren anger att det skulle kunna påverka bytesfrekvensen negativt och försvåra för elhandlarna att vinna nya kunder, men samtidigt också möjligen kunna bidra till ett större förtroende för marknaden och minskad osäkerhet för att genomföra leverantörsbyten, vilket skulle kunna gynna elhandlarna. Vidare anges att gällande den nya marknadsmodellen kommer de största kostnaderna uppkomma hos elhandlarna för IT-systemkostnader i form av investeringar, drift och utveckling, men framförallt för ökade kundtjänstkostnader. Förslagsställaren klargör även att trots att nyttorna inte har kvantifierats, är det generellt elhandlarna som är mest positivt inställda, av de berörda aktörerna, till införandet av den nya marknadsmodellen. I remissen framgår att de totala kostnaderna för elhandlarna av den nya marknadsmodellen estimeras till 1,2 miljarder.

Det framgår av konsekvensutredningen att nätägarna förväntas få mer effektiva processer och minskade kostnader då antalet kontaktpunkter minskar för processerna, mätvärden ska exempelvis enbart rapporteras till elmarknadshubben istället för till ett flertal olika mottagare. Nätägarnas kostnad för systemförändringar beräknas till 60-75 miljoner kronor, vilket motsvarar 12-15 kronor per leveranspunkt. Vad gäller den nya marknadsmodellen anges att nätägarna är de aktörer som kommer att uppleva störst nytta i sin verksamhet. Detta drivs av lägre kostnader för kundtjänst, fakturering- och distributionskostnader. Det anges att totalt sett kommer nätägarna få kostnader om 356 miljoner kronor, samtidigt som nyttan av den nya marknadsmodellen, för nätägarna, uppskattas till drygt 2,3 miljoner kronor.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett tydligt sätt redovisar för de olika kostnader som förslagets olika delar kommer att medföra för de olika företagsgrupperna. Det hade likväl varit önskvärt

² Ei R2014:16 Informationshanteringsmodell på den svenska elmarknaden

med ett något mer utökat resonemang samt en motivering gällande vad de olika kostnaderna består av mer specifikt och hur de har beräknats, exempelvis avseende migrering av data. Enligt Regelrådet hade det även varit önskvärt att inkludera en separat redovisning av kostnaderna för ett exempelföretag från respektive företagskategori som berörs av förslaget för att få en bättre förståelse av hur kostnaderna som förslaget medför kan träffa företagen och även kunna göra en bedömning av om företag av olika storlek kan träffas olika.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att Ei bedömer att införandet av en elmarknadshubb och det minskade beroendet av nätägares lokala system, kommer att förenkla för såväl energitjänsteleverantörer som för kunder. En enklare och konkurrensneutral tillgång till mätvärden kommer sannolikt att öka såväl utbud som konkurrens på energitjänstmarknaden. Det anges vidare att även införandet av en ny marknadsmodell kommer att stärka relationen mellan kunden och elhandlaren vilket i sin tur kan medföra en viss ökning av försäljning av energitjänster, då elhandlarna kan få lättare att sälja kringtjänster. Detta anges i sådana fall kunna leda till en ökad konkurrens på energitjänstemarknaden.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i sin granskning inte kunnat hitta någon redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att en utebliven redovisning av denna punkt utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbart.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen bedömer Ei att förslaget om införande av en elmarknadshubb bidrar till sänkta inträdesbarriärer på elmarknaden för elhandlare och energitjänsteföretag. Det anges att genom att etablera en elmarknadshubb, till vilken aktörerna kan vända sig för att hämta mätvärden eller utföra processer, sänks kraven på funktionaliteten i aktörernas egna IT-system. Detta bedöms särskilt gynna små elhandlare och energitjänsteföretag. Det anges emellertid att den temporära kostnads- och arbetsökning som en övergång till en elmarknadshubb innebär kan medföra att små företag med små ekonomiska och/eller personella resurser, under en övergångsperiod där anpassningar till elmarknadshubben behöver göras, kan drabbas negativt relativt större och mer resursstarka företag.

Ei bedömer vidare att införandet av ny marknadsmodell innebär att elhandlarna får ett större ansvarsområde, behöver hantera fler och delvis nya frågor i kundtjänst och implementera viss ny IT-funktionalitet. Detta kan vara problematiskt för vissa mindre elhandlare. Samtidigt innebär förslagen möjligheter att stärka kundrelationen, vilket ses som positivt av elhandlarna, uppger förslagsställaren. Förslagen om att begränsa anvisningen av inflyttande kunder innebär att alla elhandlare får samma möjlighet att vinna nya kunder, vilket missgynnar de elhandlare som idag är utsedda till anvisade elhandlare, oftast den lokala elhandlaren som finns i samma koncern som den lokala nätägaren, samtidigt som det gynnar de elhandlare som inte är anvisade.

Regelrådet kan konstatera att den bristfälliga redovisningen av antalet små företag bland berörda aktörer, försvårar möjligheterna att förstå i vilken utsträckning förslaget träffar små företag och vilket behov som skulle kunna finnas av en särskild hänsyn till dessa. Såvitt Regelrådet kan bedöma är det

positivt att förslagsställaren har reflekterat över hur små elhandlare och nätägare kan träffas av förslaget. Samtidigt bedömer Regelrådet att det saknas en redovisning för om någon särskilda hänsyn hade kunnat tagits till de små företagen för att på så sätt underlätta övergången till den nya marknadsmodellen och elmarknadshubben.

Regelrådet finner därför förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt har redovisat alla punkter utom redovisningen av överensstämmelse med EU-rätten, berörda företag utifrån storlek och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 oktober 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Elina Uebel.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Elina Uebel
Föredragande