

**Remissyttrande gällande Promemoria om särskilt
investeringsutrymme för elnätsverksamhet – investeringar i ökad
nätkapacitet**
(I2020/03221)

Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har inbjudits att till Infrastrukturdepartementet lämna synpunkter på PM med förslag gällande beviljande av särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet. I korthet anser Ekonomihögskolan att förslaget innebär otillräckliga incitament för att förmå elnätsföretagen att öka sina investeringar och att förslaget därmed inte bör genomföras i nuvarande form. Incitamenten bör förstärkas t ex genom att göra ett mera realistiskt avdrag för reinvesteringar vid beräkning av hur mycket av sparade intäktsramar från tillsynsperioden 2012-2015 som får brukas efter 2019. Vid utarbetande av synpunkterna från Ekonomihögskolan vid Lunds universitet har prof. em. Stefan Yard medverkat.

Ekonomihögskolans överväganden

Bakgrunden till förslaget är att det finns ett ökat investeringsbehov inom svensk elnätsverksamhet i samband med den omställning av energisystemet som landet står inför. Efter tillsynsperioden 2012-2015 har svenska elnätsföretag kvar utnyttjade intäktsramar, vilka man vill kunna fortsätta att utnyttja under 2020 och framåt. Regeringens förslag innebär att villkoret för att få utnyttja dessa ramar är att de ska användas för finansiering av investeringar i ökad nätkapacitet, dvs till finansiering av investeringar utöver sådana reinvesteringar som krävs för att vidmakthålla det befintliga elnätet. Samtidigt behövs egentligen ingen extra kostnadstäckning, eftersom elnätsregleringen är utformad så att ökade investeringar medför i motsvarande grad ökade intäktsramar, som alltså täcker de tillkommande kapitalkostnaderna, kostnaderna för avskrivning och för avkastning.

När en verksamhet expanderar med ökade investeringar krävs mer finansiering. Elnätsföretag i likhet med de flesta andra företag finansierar sin verksamhet med en mix av eget och främmande kapital. I nuläget är fördelningen ungefär hälften av varje, dvs soliditeten är ca 50%. När kapitalbehovet ökar vid tillväxt kan det vara rimligt att bibehålla kapitalstrukturen. Det kan därmed vara naturligt att finansiera real tillväxt av svenska elnätsföretag till hälften med ökat eget kapital och till hälften med ökade lån. Justeringen med faktorn 0,65 i beräkningen av utrymmet för överrullning i förslaget kan ses som ett uttryck att det efter skatt ska skapas intäkter som ges utrymme för finansiering med 50% eget kapital. I andra expanderande företag är det normala att ökat behov av eget kapital tillförs av ägarna, ofta genom nyemission med tillskott från befintliga eller nya ägare. Av

inte helt uppenbara skäl anses detta inte vara en lämplig lösning för svenska elnätsföretag. Tillskott av ökat eget kapital vid ökade investeringar anses behöva ske genom att man tillför mer eget kapital genom att öka vinsterna, vilket alltså möjliggörs om de gamla utnyttjade intäktsramarna tas i anspråk. Sedan framstår det som orimligt att elnätsregleringen beviljas full kompensation för avkastning inkl. för risk, även för det egna kapital, som tillförts genom ökade vinster, när företagen utnyttjat överfullade intäktsramar.

Om man lämnar frågan om den dubbelräknade kompensationen för kapitalersättning i regleringen och fokuserar på huvudsyftet med förslaget, att förmå företagen till att investera mera i ökad nätkapacitet, finns skäl att granska effektiviteten i dessa incitament. Ett tidigare förslag drogs tillbaka efter kritik om att styrningen var för svag. Nära nog alla elnätsföretag bedömdes kunna utnyttja de gamla intäktsramarna utan att öka sina investeringar. Det nu presenterade förslaget innebär att kraven skärpts något, men fortfarande synes incitamenten vara klart otillräckliga för att ge företagen drivkrafter att genomföra investeringar som ger ökad nätkapacitet. Enbart nödvändiga reinvesteringar för att bibehålla befintlig kapacitet räcker för att skapa utrymme för att kunna utnyttja de gamla intäktsramarna. I beräkningen av utrymmet för överfullning i det nya förslaget reduceras investeringssumman under en fyraårig tillsynsperiod med 4% av det totala nuanskningsvärdet, NUAV, eller motsvarande 1% per år. Detta framstår dock fortfarande som ett otillräckligt avdrag, om detta ska vara en justering motsvarande nödvändiga reinvesteringar. Den genomsnittliga ekonomiska livslängden och avskrivningstiden inom svensk elnätsverksamhet är ca 40 år. Därmed vore det motiverat med ett årligt avdrag för reinvesteringar av 2,5% av NUAV eller med 10% för 4 år. I det tidigare förslaget, som alltså drogs tillbaka, var avdraget bara 1% för 4 år, vilket alltså nu höjts till 4%, men det är mycket svårt att förstå, varför man stannat där och inte höjt till en nivå som motsvarar en normal reinvesteringstakt, dvs till ca 10%. Utrymmet för investeringar mellan 4% och 10% av NUAV, vilket alltså motsvarar normala reinvesteringar, räcker i de allra flesta fall för att under 8 år kunna utnyttja de gamla intäktsramarna, dvs det krävs inga investeringar i ökad nätkapacitet. Därmed synes förslaget ha nästan samma brister som det ursprungliga, incitamenten för att öka investeringarna är otillräckliga.

I förslaget har man gjort ett par andra skärpningar. Det har gjorts en sänkning av den ovannämnda omräkningsfaktorn till 0,65 från tidigare 0,75. Detta är samtidigt en justering som speglar verkligheten bättre, 0,65 före skatt motsvarar ungefär 0,50 efter skatt, vilket enligt tidigare diskussion är en typisk nivå på soliditeten inom elnätsverksamhet. Denna justering är dock inte större än att nära nog alla elnätsföretag fortfarande har möjlighet att under 8 år kunna utnyttja sina återstående utnyttjade intäktsramar utan att behöva öka sina investeringar.

Sedan har det tillkommit ett krav om att elnätsföretagen ska redovisa vilka investeringar som finansierats med överfullade intäktsramar. Här finns dock inget krav på att det ska gälla tillkommande investeringar i nätförstärkningar. Därmed kan finansieringen lika väl gälla reinvesteringar, vilket gör att kravet får en begränsad styreffekt.

Sammantaget är det svårt att förstå varför man lägger fram ett förslag med krav som i praktiken inte är bindande. Det är möjligt att det av juridiska skäl är svårt att hindra företagen ifrån att överrulla och utnyttja de gamla intäktsramarna. Frågan är om det i så fall inte varit bättre att utgå ifrån detta, men samtidigt framhålla de speciella förutsättningar som gäller för elnätsföretag. Dessa har efter beviljad koncession givits ensamrätt att bedriva verksamhet inom sina resp. områden. Denna monopolställning ställer större krav på att visa samhällsansvar och kundhänsyn och att inte utnyttja mer av beviljade intäktsramar än vad som krävs för att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt och med rimlig avkastning. Om man nu tillför regler utan krav på reella motprestationer i form av ökade investeringar i ökad nätkapacitet finns det en uppenbar risk att detta rättfärdigar maximalt utnyttjande av möjligheterna och bara ökar vinsterna. Företagen kan försvara sig med att man bara följer gällande regler.

I beredningen av svaret har professor emeritus Stefan Yard medverkat.

Fredrik Andersson
Rektor vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet