

2016-04-08

m.registrator@regeringskansliet.se  
jan-olof.lundgren@regeringskansliet.se

## Remiss av promemorian Anvisade elavtal M2016/00695/Ee

Svensk Energi har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad promemoria. Svensk Energi har genom beslut den 6 april 2016 gått samman med Svensk Fjärrvärme. Den nya föreningen har antagit namnet Energiföretagen Sverige. Energiföretagen Sverige lämnar härmed följande synpunkter.

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget att elnätsföretagen ska åläggas en skyldighet att kontrollera villkoren i de anvisade elavtalen (8 kap 8 §) respektive förslaget till normgivningsbemyndigandet att införa prisreglering (8 kap 8d §). Föreningen ställer sig positiv till att genom information ge kunderna möjlighet att vara aktiva på elmarknaden.

### Generella synpunkter

Energiföretagen Sverige kan konstatera att det pågår ett omfattande förändringsarbete på elmarknaden. Energimarknadsinspektionen (Ei) fick 2015 i uppdrag av regeringen att utreda författningsändringar för införande av en central informationshanteringsmodell och en elhandlarcentrisk modell på elmarknaden. En önskad konsekvens av att införa en elhandlarcentrisk modell är enligt uppdraget bland annat att behovet av anvisning i den mening som avses i nu remitterad promemoria ska försvinna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

Energiföretagen Sverige noterar att det pågående regeringsuppdraget inte nämns i promemorian. Det framgår således inte heller huruvida de förslag som ges i promemorian är avsedda att gälla endast tills dess en elhandlarcentrisk flyttprocess införs. Om en åtgärd ska utgöra en övergångslösning att gälla för en kortare period inverkar naturligtvis på bedömningen av huruvida föreslagna åtgärder kan anses lämpliga, varför det är ytterst märkligt att uppdraget inte omnämns. De åtgärder som vidtas måste stå i proportion till nyttan med dem.

Vidare anger Miljö- och energidepartementet i remissmissivet att man främst önskar synpunkter på de överväganden och det förslag som redovisas i avsnitt 3.2 i promemorian. Departementet anger att förslagen i promemorian i övrigt grundar sig på två rapporter från Ei och att remissbehandling redan skett i dessa delar. Energiföretagen Sverige håller inte med om denna beskrivning. Förslaget om att elnätsföretagen ska få i uppgift att kontrollera att anvisat elhandelsföretags villkor är skäliga har inte remitterats tidigare. Då detta förslag utgör en form av prisreglering anser Energiföretagen Sverige att det är av särskild vikt att kommentera förslaget även i den delen.

### Specifika synpunkter på förslagen

#### *Information i underrättelse och på fakturor*

Energiföretagen Sverige anser att det är positivt att genomföra åtgärder som stärker kundernas förtroende för marknaden och dess aktörer. Fakturan är emellertid inte i första hand avsedd som informationsbärare för annat än vad som är nödvändigt för debiteringen. Att skapa ett informationsbrus främjar knappast enkelhet och tydlighet.

Det är en viktig princip att värna om att fakturan på en konkurrensutsatt marknad är ett konkurrensmedel som inte bör detaljregleras. Det normgivningsbemyndigande som föreslås i 8 kap 19 § bör utnyttjas med försiktighet. Energiföretagen Sverige förutsätter att det som Ei angav i Enklare faktura, nämligen att myndigheten avser att ta fram föreskrifter i nära dialog med kund- och branschföreträdare, blir verklighet. Föreningen ser fram emot en konstruktiv dialog med myndigheten där en viktig aspekt är att anpassa kundinformationen till den ökade digitaliseringen i samhället, vilket bland annat innebär att allt fler kunder väljer bort pappersfakturor.

Energiföretagen Sverige noterar att bestämmelsen i 8 kap 17 § om att fakturor ska innehålla uppgift om tillämpligt leveransavtal samt var kunden kan hitta information om avtalets innehåll formulerats på annat sätt än så som föreslogs i Eis promemoria "Enklare faktura". Energiföretagen Sverige välkomnar förändringen.

Att reglera uppsägningstiden för anvisat avtal till maximalt 14 dagar är ett förslag som främjar enkel rörlighet på marknaden. Vidare tycker Energiföretagen Sverige att det är bra att påminna kunderna om att de har ett anvisat avtal såväl i den underrättelse om anvisningsavtalet som elhandelsföretaget skickar som i fakturor. Energiföretagen Sverige vill dock belysa att det kanske trots allt inte alltid är lämpligt att i faktureringen upplysa kunden om att den har ett anvisat avtal. I de fall kunderna av det anvisade elhandelsföretaget vid anvisning fått ett avtal som inte är ett särskilt anvisningsavtal, utan en produkt ur företagets ordinarie produktutbud, torde det finnas risk för att kunderna blir förvirrade av att få upplysningen att de har ett anvisat avtal.

#### *Förslaget att elnätsföretagen utför priskontroll*

I promemorian föreslås att 8 kap 8 § ellagen ska innehålla ett krav på att elnätsföretaget kontrollerar villkoren i de anvisade elavtalen, dvs. inte får ingå avtal utan att elhandelsföretaget i avtalet åtar sig att leverera el på skäliga villkor. Bestämmelsen innebär de facto en form av prisreglering.

Föreningen vänder sig helt mot förslaget att elnätsföretagen ska påföras en roll som närmast är att likna vid en myndighetsutövande funktion. Energiföretagen Sverige menar att det skulle innebära en önskad sammanblandning mellan reglerad respektive avreglerad verksamhet där den reglerade verksamheten sätter villkoren på en avreglerad marknad.

Elnätsföretagen ges en för verksamheten helt främmande uppgift att vara priskontrollanter av anvisningsavtalen. En viktig aspekt i bedömningen av förslaget är att elnätsföretag generellt saknar den kunskap som krävs för att göra en sådan analys. Elnätsföretagens verksamhet går naturligt nog inte ut på att analysera elhandelsföretagens erbjudanden och villkor. Åtskillnadsregler i ellagen, vari bland annat ingår ett förbud för elnätsföretag att bedriva handel med el, borgar istället för att elnätsverksamheten i största möjliga mån hålls skild från den konkurrensutsatta delen av marknaden. Det är en mycket märklig tanke att branschens samtliga ca 170 elnätsföretag ska behöva skaffa sig kompetens att bedöma elhandelsavtal.

För närvarande pågår ett intensivt arbete i branschen för att förbereda övergången till en elhandlarcentrisk marknadsmodell. Med en sådan modell kontaktar kunderna ett elhandelsföretag vid inflytt och nu rådande anvisningsprocess kommer inte att bestå. Energiföretagen Sverige anser att det är helt fel tidpunkt att mitt i arbetet med marknadsreformen införa större ändringar i förfarandet kring att utse anvisat elhandelsföretag. De förändringar som nu övervägs kan såvitt Energiföretagen Sverige förstår inte förväntas bli tillämpliga i den nya elhandlarcentriska marknadsmodellen.

Om regeringen trots allt skulle anse att elnätsföretagen bör utföra den föreslagna skälighetsbedömningen måste det klargöras vad "skäliga villkor" innebär. Det finns på olika ställen i promemorian skrivningar som antyder vad skäliga villkor skulle kunna vara, men en tydlig definition av begreppet saknas helt. I författningskommentaren anges att "För att avgöra vad som är skäliga villkor är det nödvändigt att göra en jämförelse dels med de villkor som tillämpas för kunder som inte har anvisade avtal, dels med villkor som tillämpas av olika anvisade elleverantörer." Det anges vidare att villkor inte är oskäliga endast av den anledningen att elpriset enligt det anvisade avtalet är något högre än enligt andra förekommande avtal, men sådana prisskillnader måste gå att motivera på objektiva grunder, t.ex. att den anvisade elleverantören tar en större risk. I avsnittet om prisreglering (3.2) sägs t.o.m. att ett pristak bör sättas så att "det anvisade priset normalt är något högre än de priser som elleverantörerna annars erbjuder". I promemorian konstateras även att "Om det skulle visa sig att skälighetskravets innebörd behöver förtydligas, kan detta ske genom Energimarknadsinspektionens tillsyn och ytterst genom domstolspraxis."

För den som läser ovan citerade avsnitt ur promemorian står det omedelbart klart att innebörden av skäliga villkor skulle behöva förtydligas för att elnätsföretagen ska ha möjlighet att utföra sin uppgift. Att som det står i promemorian förlita sig på att detta förtydligande ska ske genom Eis tillsyn eller ytterst genom domstolspraxis är inte rimligt. En sådan ordning kommer att innebära betydande tidsutdräkt och skapa förvirring både för elnäts-, elhandelsföretag och kunder innan det blir klart vilka krav som ställs för att anvisningsavtal ska anses ha skäliga villkor. Även om skäliga villkor skulle definieras närmare kvarstår dock problematiken att det är 170 elnätsföretag som ska göra bedömningen av skäliga villkor. Vad händer t.ex. om anvisningspriset blir olika högt i olika nätområden? Kan de olika priserna ändå anses skäliga?

Elhandelsföretag kommer högst troligt att klaga på elnätsföretagens bedömning och det ter sig också troligt att enskilda kunder kommer att vända sig till Ei med klagomål mot elnätsföretagens bedömning av "skäliga villkor". Ett omfattande merarbete för både aktörer och för Ei ligger således i farans riktning, där det också kan bli aktuellt med civilrättsliga processer om antingen elhandelsföretag eller kunder anser att de lidit ekonomisk förlust p.g.a. brister i skälighetsbedömningarna.

Energiföretagen Sverige anser att de konsekvenser som anges i promemorian av att införa kontroll av skäliga villkor är gravt underskattade. Elnätsföretagen tycks behöva göra ett långt mer omfattande utredningsarbete för att analysera priser och villkor på marknaden hos olika aktörer än vad som anges i konsekvensanalysen. Dessutom riskerar elnätsföretagen av allt att döma att kunna bli föremål för olika processer.

Föreningens slutsats är att det helt saknas anledning att gå omvägen via elnätsföretagen om en skälighetsprövning ska göras. Som ovan angetts konstateras i promemorian att skälighetskravets innebörd kan behöva förtydligas, vilket kan ske genom Eis tillsyn och ytterst genom domstolspraxis. Det måste då vara mycket mer effektivt att istället direkt ge Ei ansvaret för att göra skälighetsbedömningen. Det är givetvis långt bättre att bedömningen av skäliga villkor sker på ett ställe, hos en myndighet. Att 170 elnätsföretag skulle kunna göra en tillräckligt enhetlig prövning av skäliga villkor är en utopi. Istället ser Energiföretagen Sverige att kunderna, om Ei ges ett tillsynsansvar, tillförsäkras en enhetlig bedömning av skäligheten i villkoren för anvisningsavtalen. Om flertalet kunder vänder sig till myndigheten och ifrågasätter skäligheten i ett anvisningsavtals villkor indikerar det att tillsyn bör bedrivas. Energiföretagen Sverige förutspår att redan den första av sådana tillsynsinsatser dessutom skulle kunna få en självreglerande effekt. Dvs. att anvisade elhandelsföretag får en tydlig signal om vad som anses som skäliga villkor och anpassar sig efter detta.

Resultatet av att ge Ei tillsynsansvaret torde bli en minskad belastning för hela systemet jämfört med de insatser som krävs om nu remitterat förslag genomförs. Ei är dessutom långt mer lämpad att utföra bedömningen av skäliga villkor än 170 elnätsföretag.

### *Prisreglering*

Energiföretagen Sverige anser att anvisningsinstitutet är en företeelse i gränslandet mellan den helt reglerade delen av marknaden, där elnätsföretagen verkar, och den helt konkurrensutsatta delen av marknaden, där elhandelsföretagen agerar. Att kunder anvisas ett elhandelsföretag innebär att anvisade elhandelsföretag utan särskild arbetsinsats får ta hand om de kunder som inte gör ett aktivt val av elhandelsföretag. Svårigheten i denna uppgift ligger bl.a. i att elhandelsföretaget inte vet hur många kunder som kommer att anvisas och inte heller vet om dessa kunder kommer att stanna kvar hos elhandelsföretaget. De fördelar som anvisade elhandelsföretag har i den rollen innebär emellertid att det kanske är rimligt att behöva underkasta sig viss särskild reglering avseende anvisningsavtalen. Om sådan reglering ska införas är det emellertid nödvändigt att den uppnår sitt syfte och att fördelarna överväger nackdelarna.

I promemorian föreslås att ett normgivningsbemyndigande att införa prisreglering ska tas in i ellagen. Fördelar med prisregleringen som lyfts fram i promemorian är att den kan leda till att prisnivån för inaktiva kunder sjunker samt att de anvisade priserna skulle jämnas ut över landet. Det anges också att en prisreglering kan innebära att de konkurrensfördelar som anvisade elhandelsföretag i dagsläget kan ha försvinner. Det konstateras emellertid också att det finns betydande nackdelar med prisreglering. Energiföretagen Sverige vill särskilt lyfta fram några av de nackdelar som promemorian nämner.

Prisreglering riskerar alltid att sätta marknads funktion ur spel genom att snedvrider konkurrensen. Köparna möts inte av korrekta ekonomiska signaler, vilket leder till ett ineffektivt resursutnyttjande. Om det reglerade priset sätts antingen för lågt eller för högt påverkas hela marknaden. Ett för lågt pris skulle t.ex. minska kundernas incitament att göra aktiva val.

Inriktningen i promemorian är att en prisreglering skulle gälla för begränsad tid. Efter ett givet antal veckor med reglerat pris bör det enligt promemorian inte sättas upp några hinder i regleringen för att höja anvisningspriset. Det konstateras t.o.m. att kraftiga prishöjningar blir mer märkbara för kunden, som får ett tydligare incitament att teckna ett avtal. Energiföretagen Sverige ifrågasätter om en sådan konstruktion verkligen skulle vara lämplig. De kunder som får anses mest skyddsvärda är kunder som av olika anledningar t.ex. har svårare att ta till sig information om möjligheten att vara aktiv på elmarknaden och därför blir kvar i anvisningsavtal under lång tid. Föreningen ser en överhängande fara för att denna grupp inte heller skulle vara aktiva om priset höjs kraftigt efter en inledande period av prisreglering.

Promemorian innehåller en analys av om det med tanke på EU-rätten ens är möjligt att införa prisreglering. Bedömningen är att det troligtvis finns ett utrymme. Ett begränsat sådant, men dock. Oavsett om den bedömningen är korrekt eller ej menar Energiföretagen Sverige att inriktningen i EU är att gå mot ett allt starkare avståndstagande från prisreglering och att Sverige följaktligen inte bör införa någon sådan. Senast sommaren 2015 uttalade EU-kommissionen i sitt s.k. sommarpaket att prisreglering medför negativa konsekvenser.

Regeringen måste fråga sig om införandet av prisreglering kommer att åtgärda de problem som förslagen syftar till att lösa, dvs. att säkerställa att kunder med anvisade avtal har skäliga villkor, att minska andelen kunder med anvisade elhandelsföretag och att öka kundaktiviteten på elmarknaden. Kanske går det att hävda att en prisreglering skulle medföra att kunder med anvisningsavtal får skäliga villkor, men det riskerar att vara på bekostnad av rörligheten på marknaden. Om anvisningsavtalen ges ett pristak finns det en uppenbar risk att anvisningskunderna nöjer sig med det priset och saknar incitament att vara aktiva på marknaden. Detta skulle skada konkurrensen på marknaden och på så sätt motverka det angivna syftet.

Energiföretagen Sverige anser att det underlag som presenteras i promemorian inte är tillräckligt för att besluta om ett normgivningsbemyndigande för prisreglering. Det konstateras att det krävs ytterligare utredning innan det skulle vara aktuellt för regeringen att meddela föreskrifter enligt bemyndigandet. Föreningen anser att det passar illa att i lagstiftning ens införa ett "hot" om så ingripande åtgärder som prisreglering utan att ha gjort en grundlig utredning av förutsättningarna för och konsekvenserna av att de facto sedermera införa en sådan. Föreningen ställer sig även undrande till om det ens är möjligt att införa prisreglering på föreskriftsnivå, då reglering som berör enskildas ekonomiska förhållanden ska ske genom lag.

#### *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

Energiföretagen Sverige ifrågasätter huruvida tiden från beslut till ikraftträdande av lagändringarna kommer att vara tillräcklig. Särskilt i dem delar där föreskrifter ska komplettera lagstiftningen kommer föreskrifterna rimligtvis inte att finnas på plats förrän en kort tid innan den 1 januari 2017 – om ens då.

I promemorian anges att det inte bedöms finnas behov av övergångsbestämmelser. Energiföretagen Sverige anser det emellertid nödvändigt att det klargörs huruvida den föreslagna bestämmelsen i 8 kap 8 § angående "skäliga villkor" gäller för alla anvisningsavtal som finns per den 1 januari 2017, dvs. både för redan ingångna avtal och för avtal som tillkommer från och med det datumet. Om regleringen endast gäller för anvisningsavtal som ingås efter den 1 januari 2017 får å ena sidan den nya regleringen begränsad effekt. Om regleringen istället gäller även för befintliga anvisningsavtal på marknaden får denna å andra sidan större effekt på marknaden, men innebär samtidigt ett enormt arbete för elnätsföretagen och konsekvenser som är svåra att överblicka för elhandelsföretagen.

#### *Konsekvensanalys*

Det kan inledningsvis konstateras att det är svårt att överblicka konsekvenserna av ytterligare informationskrav då en del av kraven kommer att ställas i föreskrifter från Ei. Energiföretagen Sverige vill påminna om behovet av att ha tillräcklig tid för implementering av sådana förändringar som kräver systemutveckling. Först när föreskrifter finns på plats kan elhandelsföretagen inleda arbetet med att t.ex. anpassa sina fakturor efter de nya kraven.

Beträffande de två olika formerna av prisreglering som föreslås skulle en betydligt mer grundlig konsekvensanalys av effekterna på elmarknaden behövas.

I promemorian anges att nätkoncessionshavarens kontroll av villkoren i de anvisade elavtalen inte torde medföra annat än marginella kostnader för nätkoncessionshavaren. Det anges att det är elleverantören som ska redovisa villkoren i samband med att avtal ingås med nätkoncessionshavaren samt att kontrollen kommer att ske relativt sällan.

Energiföretagen Sverige anser emellertid som redan framgått att detta inte är en korrekt beskrivning av konsekvenserna. Visserligen är det som tidigare angivits i promemorian oklart hur skälighetsbedömningen ska gå till och för vilka elavtal som regleringen gäller (befintliga eller bara sådana som ingås efter ikraftträdandet), vilket naturligtvis i sig är problematiskt. Att konsekvenserna blir större än att de medför marginella kostnader är uppenbart. Elnätsföretagen kommer att ha en komplicerad roll som kräver betydande administrativa insatser, inte minst med tanke på att helt ny kompetens kommer att behöva tillföras 170 elnätsföretag.

I konsekvensanalysen finns upptaget att fler av Eis tillsynsärenden eventuellt kan överklagas till allmänna förvaltningsdomstolar, men att antalet överklaganden borde bli få. Energiföretagen Sveriges uppfattning är emellertid att antalet processer riskerar att bli många och att det rör sig om olika slags processer.

En aspekt som inte berörs är problematiken kring fall där Ei har fattat beslut om att villkor inte är skäligen. Vad händer då? Riktat sig beslutet mot elnätsföretaget - som borde ha konstaterat att villkoren inte var skäligen och därför inte borde ha ingått avtal med anvisningsföretaget? Troligtvis är så fallet. Men hur inverkar det på elhandelsföretaget? Elhandelsföretagen skulle, vad Energiföretagen Sverige förstår, i praktiken inte bli föremål för tillsynsbeslutet, men påverkas ändå av det. Om elhandelsföretaget inte är part kan det inte heller överklaga tillsynsbeslutet. Är elhandelsföretaget tvunget att helt utan möjlighet till påverkan acceptera tillsynsbeslut och utgång i processer? Hur påverkas befintliga anvisningsavtal av att ett anvisat elhandelsföretags villkor bedöms inte vara skäligen - gäller en eventuell prisjustering neråt endast från och med tillsynsbeslut eller domstolsutslag?

Det bör även framgå av konsekvensanalysen att det kan bli processer mellan elhandels- och elnätsföretag beträffande elnätsföretagens bedömning av skäligen villkor.

Vidare anser Energiföretagen Sverige att departementets påstående om att en konsekvensanalys inte är nödvändig avseende bestämmelsen om prisreglering är ytterst förvånande. Naturligtvis är det besvärligt att göra en konsekvensanalys när det i promemorian inte presenteras något tydligt förslag för hur prisregleringen skulle utformas. En uppenbar konsekvens är emellertid att normgivningsbemyndigandet är tänkt som ett påtryckningsmedel på branschen för att åstadkomma större aktivitet bland anvisade kunder. Det borde åtminstone finnas en analys av rimligheten i att lägga hela det ansvaret på branschen.

### *Slutsatser*

Energiföretagen Sverige anser att det är positivt om det genom mer information till anvisade kunder är möjligt att få fler kunder att göra ett aktivt val av elhandelsavtal. Men det är viktigt att det blir en reglering i tiden, där det är rätt information som lämnas på ett av kunderna önskat sätt. Föreningen ser fram emot kommande dialog med Ei.

Om information till kunderna inte bedöms tillräckligt för att öka kundaktiviteten och tillförsäkra kunderna skäligen villkor anser Energiföretagen Sverige att Ei ska ges tillsynsansvar beträffande skäligheten i anvisningsavtalens villkor. Bedömningen av skäligen villkor är en myndighetsuppgift som inte borde läggas på privata rättssubjekt. Ei kommer under alla omständigheter att behöva tolka vad som ryms i begreppet skäligen villkor och det tycks således medföra minst belastning för systemet att ge Ei det fulla ansvaret istället för att blanda in elnätsföretagen i bedömningen. Dessutom vinner kunderna på att bedömningen av marknadens villkor sker av endast en part, vilket tillförsäkrar en enhetlig värdering.

Energiföretagen Sverige tycker att en noggrann utredning av prisreglering borde vara en förutsättning för att ens överväga att införa en sådan. EU-kommissionens återkommande maningar till medlemsländerna att upphöra med prisreglering innebär att det skulle vara ett märkligt grepp att gå i motsatt riktning. Energiföretagen Sverige undrar dessutom om en prisreglering verkligen kommer åt den konkurrensnedvridning som idag finns med anledning av det befintliga anvisningsinstitutet. Är det inte istället så att andra konkurrensnedvridningar riskerar att tillkomma till följd av en prisreglering? Det kan också starkt

ifrågasättas om priserna påverkas på ett önskvärt sätt. Föreningen ser en risk för att en prisreglering cementerar passiva kunders passivitet och t.o.m. riskerar att öka incitamentet för idag aktiva kunder att åtminstone inledningsvis strunta i att vara aktiva.

Slutligen vill Energiföretagen Sverige ännu en gång lyfta fram det pågående arbetet med elhandlarcentrisk marknadsmodell. Föreningen anser att det är fel tidpunkt att införa större förändringar i anvisningssystemet samtidigt som branschen förbereder sig för en genomgripande marknadsreform. Oproportionerligt höga förändringskostnader för att åstadkomma kortsiktig nytta bör undvikas.

Stockholm som ovan  
Energiföretagen Sverige



Pernilla Winnhed  
Verkställande direktör

Louise Marcelius