

Stockholm den 7 april 2016

R-2016/0554

Till Miljö och energidepartementet

M2016/00695/Ee

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 11 mars 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Anvisade elavtal.

1. Sammanfattning

Advokatsamfundet anser att det föreligger en rad frågetecken rörande förslagen i promemorian. Införandet av prisreglering på elmarknaden för anvisade elavtal kan innebära risker för att föreliggande förslag kan komma att få oönskade effekter. Dessa risker är inte i tillräcklig utsträckning belysta eller analyserade i nuvarande förslag. Advokatsamfundet förordar i stället i första hand andra mindre ingripande alternativ till prisreglering som också har förutsättningar att komma till rätta med problematiken, dock inte med samma risker för oönskade effekter. Advokatsamfundet anser att regeringens övriga förslag om förstärkt information till kunder m.m. är ändamålsenliga i detta avseende. Först om dessa alternativ till prisreglering inte ger önskad effekt och en sjunkande andel kunder med anvisade elavtal fortsätter, anser Advokatsamfundet att en begränsad prisreglering möjligen kan införas under förutsättning att de problem som därvid adresseras verkligen har en sådan dignitet att särskild reglering över huvud taget bör övervägas.

För det fall förslaget leder till lagstiftning anser Advokatsamfundet att, om det ska kunna bidra till att uppfylla angivna mål, det är av särskilt stor vikt att regleringen ger god och tydlig vägledning och förutsägbarhet och inte lämnar för stort utrymme för olika tolkningar. En brist på tydliga riktlinjer kring prissättningsmekanismer kan ge upphov till långdragna och segslitna tvister. Advokatsamfundet anser det fördelaktigt att låta

anvisningspriset utgå från spot priset på Nord Pool, men med ett procentuellt påslag. Detta torde leda till en okomplicerad prismodell, som borde göra det svårt för elhandlare att med framgång utmana modellen i domstol.

Advokatsamfundet anser under alla omständigheter att en ökad och tydligare vägledning i hur det reglerade priset ska beräknas är önskvärd vid en eventuell lagstiftning.

Advokatsamfundet vill framhålla de synpunkter som framgår nedan. I övrigt har Advokatsamfundet ingen erinran mot de förslag som förs fram i promemorian.

2. Inledning

I promemorian behandlas två olika frågeställningar, dels frågan om s.k. anvisade elavtal, med vilka förstås de avtalsrelationer som uppstår mellan elförbrukare och elhandelsbolag om elförbrukaren inte aktivt ingår ett elhandelsavtal, dels frågan om en närmare reglering av vilken information som ska lämnas på fakturor för el.

3. Allmänna synpunkter

Promemorian föreslår vissa tillägg och förändringar i gällande lagstiftning, vilka sammanfattningsvis innebär att viss prisreglering och att vissa krav på hur fakturor för elhandel ska utformas införs. Såvitt Advokatsamfundet erfar saknar förslagen motstycke inom andra samhällsområden.

Advokatsamfundets inställning är att lagstiftning är ett medel som ska användas med viss urskiljning, och att lagstiftning ska tillgripas i sådana fall där den kan sägas utgöra en lämplig balans mellan de intressen som föranleder lagstiftningsärendet som sådant sett i relation till det ingrepp i enskildas handlingsfrihet som lagstiftningen resulterar i. Det ska föreligga en rimlig proportionalitet mellan dessa intressen.

Nu aktuellt lagstiftningsärende har uppenbarligen förestavats av ett intresse att öka konkurrensen på elhandelsområdet. Frågan är då om den uppgivna bristen på sådan konkurrens verkligen är ett problem som motiverar lagstiftning, och, om så bedöms vara fallet, om de lagstiftningsåtgärder som föreslås på ett effektivt sätt motverkar det angivna problemet. Advokatsamfundet anser att det är tveksamt om dessa förutsättningar är uppfyllda, vilket utvecklas ytterligare nedan.

4. De uppgivna problemen med nuvarande ordning

En elförbrukare kan bli en s.k. anvisningskund av i huvudsak två skäl. Dels om den valda elhandlaren upphör med sin verksamhet, exempelvis genom en konkurs, dels om elförbrukaren förhåller sig helt passiv och inte väljer elhandlare i samband med att gällande avtal upphör eller i samband med flytt inte väljer elhandlare (eller aktivt väljer avtalstyp). Det förstnämnda fallet får – sett i ljuset av erfarenheter från elmarknaden alltsedan avregleringen – anses vara relativt sällsynt och kan hänföras till exceptionella

omständigheter. I det andra fallet kan det ifrågasättas om det verkligen rör sig om ”passivitet” i avtalsrättslig bemärkelse, eftersom det snarare förefaller som att elförbrukaren får anses ha godtagit de villkor som elhandelsbolaget erbjuder genom att tillgodogöra sig elen och betala fakturorna.

Elhandelsmarknaden i Sverige är sedan 1990-talet avreglerad. Avregleringen och utvecklingen av elmarknaden har varit föremål för åtskillig publicitet och diskussioner. Detta framgår bl.a. av uppgifter från Energimarknadsinspektionen i vilka det anges att antalet anvisade elavtal sjunkit från 65 procent i januari 2001 till 55 procent i september 2004, till 17,1 procent i september 2013 och till 15,5 procent i juli 2014. Redan för nästan två år sedan hade alltså 84,5 procent av elförbrukarna gjort ett aktivt val av elhandelsbolag. Trenden förefaller alltså vara att allt fler aktivt väljer elhandlare, och en överväldigande majoritet har redan gjort det.

Mot den bakgrunden anser Advokatsamfundet att det är tveksamt om problemet med anvisningsavtal verkligen är av den digniteten att den föranleder särskild lagstiftning. Detta särskilt med beaktande av att marknaden är fri, att det finns åtskilliga aktörer som konkurrerar om kunderna och då frågan inte kan anses vara obekant för elförbrukarna.

Till detta kan då läggas att det rent allmänt anses vara olämpligt med prisreglering om så inte krävs av särskilda skäl, såsom då någon part har en monopolställning (exempelvis elnätsbolag eller gasbolag). Inom EU bedrivs ett aktivt arbete¹ för att avveckla prisregleringar på elmarknaden. Ett införande av en prisreglering i Sverige för anvisade elavtal skulle därför, enligt Advokatsamfundets mening, vara ett steg bakåt i utvecklingen.

När det gäller den andra frågeställningen, som rör den närmare utformningen av fakturor för elhandel, konstaterar Advokatsamfundet att förslaget visserligen kan vara betungande för elhandelsbolagen (vars del av den totala elräkningen endast utgör en tredjedel, eftersom även nätavgifter och skatt utgör nog så väsentliga delar därav), men att en vanligt förekommande allmän synpunkt förefaller vara att elräkningar många gånger är svårförståeliga. Advokatsamfundet saknar underlag för att kunna bedöma om så verkligen är fallet, och kan inte heller bedöma om detta är ett särskilt problem just för elbranschen. Det kan emellertid ändå konstateras att det är ett helt rimligt krav att det ska vara möjligt att bilda sig en uppfattning om fakturans skälighet genom den information som framgår av denna.

¹ Se t.ex. not 51 i rekommendationen från Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (som är en gemensam organisation för EU:s tillsynsmyndigheter för energi), ”Energy Regulation: A Bridge to 2025 Conclusions Paper” från september 2014, se vidare http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/sd052005/supporting%20document%20to%20acer%20recommendation%2005-2014%20-%20energy%20regulation%20a%20bridge%20to%202025%20conclusions%20paper.pdf

5. Prisreglering

Om syftet med den föreslagna regleringen är att minska prisskillnaderna mellan vissa anvisningsavtal och andra avtalstyper inom området, uppstår frågan om en prisreglering är rätt väg att gå. Uppenbarligen har en prisreglering den fördelen att ett reglerat anvisat pris leder till en lägre prisnivå för många av de kunder som är passiva och har anvisade elavtal.

Som ovan angivits framstår elhandelsmarknaden som välfungerande. Att införa prisreglering på en marknad som i huvudsak fungerar tillfredsställande, förefaller enligt Advokatsamfundets mening inte lämpligt. Advokatsamfundet anser därför att införandet av prisreglering inte är tillräckligt motiverat, och att det rimligen bör finnas mindre ingripande åtgärder, som kan tillgripas för att komma till rätta med de problem som ändå kan föreligga.

Om en prisregleringslösning ändå införs, bör det även beaktas att det regelmässigt är svårt att bestämma en beräkningsmodell som kan komma fram till rätt nivå på det reglerade priset. Det är något man kan dra slutsatser av från andra marknader, exempelvis telemarknaden, där det införts reglerade priser med relativt komplicerade beräkningsmodeller. En beräkningsmodell måste därför vara relativt okomplicerad och transparent, och skönmässiga inslag bör undvikas. I annat fall finns det risk för att priset för anvisade elavtal slutligen kan komma att avgöras av domstol i segslitna och utdragna domstolsprocesser.

En prisreglering som avviker från det pris som marknaden fastställer, riskerar att snedvrیدا konkurrensen. Ett för högt pris ger en anvisad elhandlare en konkurrensfördel jämfört med andra elhandlare. Ett för lågt pris leder till att den anvisade elhandlaren får en konkurrensnackdel jämfört med andra elhandlare. Ett reglerat anvisat pris kan också leda till en lägre aktivitet hos kunder och att den positiva trenden med en sjunkande andel anvisade elavtal bryts.

6. Alternativ till prisreglering

Energimarknadsinspektionen har i rapporten ”Enklare för kunden” (R2013:09) föreslagit en elhandlarcentrisk modell för att komma till rätta med beskrivna problem. En sådan lösning med en förändrad process vid kundens flytt innebär att kunden endast behöver ta kontakt med en elhandlare för att få ett nytt elnäts- och elhandelsavtal. Detta skiljer sig från situationen i dag, nämligen att en kund som flyttar från en bostad ska behöva säga upp sina avtal med både elhandlaren och nätägaren samt före inflyttning i ny bostad ta kontakt med sin tidigare elhandlare och nätägare eller med nya sådana.

Eftersom en stor del av de kunder som hamnar i ett anvisat elavtal får ett sådant i samband med flytt, anser Advokatsamfundet att en förändrad och förenklad flyttprocess skulle leda till en kraftig minskning av andelen kunder med anvisade elavtal. En förändrad flyttprocess skulle också enligt Advokatsamfundets mening vara ett mindre ingrepp på

marknaden jämfört med införandet av prisreglering, vilket även det talar för att det är en bättre lösning på problemet än införandet av en prisreglering.

När det gäller elförbrukare som blir anvisningskunder då befintligt avtal löper ut, kan det konstateras att sådana elförbrukare får antas göra ett medvetet val att inte teckna ett nytt, särskilt avtal. Uppsägningstiden för anvisade avtal förefaller generellt vara mycket kort, oftast endast två veckor. Mot den bakgrunden anser Advokatsamfundet att riktlinjer för elhandlare att gå ut med riktad information till denna kundgrupp om avtalsformen och villkor samt möjligheten till andra avtalsformer torde vara att föredra framför införandet av en prisreglering.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg