

Medborgarinitiativets titel

Medborgarinitiativ med förslag till lag om ändring av elmarknadslagen och lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden

Datering av initiativet

7.10.2020

Initiativets form

Lagförslag

Innehållet i initiativet

1.

Lag

om ändring av elmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i elmarknadslagen (588/2013) 19 § 2 mom. 1 punkten, 26 a § 1 mom., sådant det lyder i lag 590/2017, och 52 § 2 mom. samt

fogas till 51 § 2 mom. en ny 3 punkt och nya 3 och 4 mom. som följer:

19 §

Skyldighet att utveckla nätet

Elnätet ska planeras, byggas och upprätthållas så att

1) det producerar överförings- och distributionstjänster för nätanvändarna på ett kostnadseffektivt sätt, uppfyller kvalitetskraven på elnätsverksamhet och den tekniska kvaliteten på elöverföringen och eldistributionen också i övrigt är god,

26 a §

Höjning av avgifter för elöverföring och eldistribution

Nätinnehavaren får höja sina avgifter för elöverföring och eldistribution med högst 5 procent jämfört med de avgifter som nätinnehavaren tagit ut för elöverföring och eldistribution under de tolv månader som omedelbart föregår höjningen. Om nätinnehavaren under den period på tolv månader som börjar från och med höjningen höjer avgifterna för elöverföring och eldistribution ytterligare, får summan av de avgiftshöjningar som tas ut under denna tid inte heller överstiga 5 procent av beloppet av de avgifter som tagits ut under de tolv månader som föregick den första höjningen.

51 §

Kvalitetskrav i fråga om distributionsnätets funktion

Distributionsnätinnehavaren ska bestämma en målnivå för driftstället med avvikelse från 1 mom. 3 punkten i enlighet med de lokala förhållandena, om

3) distributionsnätinnehavaren och nätanvändarna inom området kommer överens om en avvikande målnivå mot ersättning för vädersäkring (vädersäkringstjänst för nätanvändare).

Distributionsnätinnehavaren ska erbjuda användarna av nätet i området en offert på anskaffning av vädersäkringstjänsten. Distributionsnätinnehavaren ska bestämma ersättningen för vädersäkring utifrån de kalkylerade kostnaderna för avbrott i området.

Energimyndigheten får meddela föreskrifter om den målnivå enligt 2 mom. som bestäms i enlighet med de lokala förhållandena och om anskaffning av den vädersäkringstjänst för nätanvändare som avses i 3 mom. och bestämmande av ersättningen för vädersäkring.

52 §

Utvecklingsplan för distributionsnät

Utvecklingsplanen ska innehålla detaljerade åtgärder och uppgifter som är fördelade på perioder om två kalenderår och som

- 1) systematiskt och långsiktigt förbättrar distributionsnätets tillförlitlighet och säkerhet och som leder till att distributionsnätet uppfyller de krav som föreskrivs i 51 och 119 §,
- 2) utifrån rimliga behov fäster vikt vid att eltillgången tryggas på elförbrukningsplatser med funktioner och tjänster som är viktiga för att säkerställa ledningen av och säkerheten i samhället, befolkningens försörjning eller näringslivets funktionsförmåga,
- 3) vid placeringen av de elledningar som ingår i utvecklingsplanen så långt det är möjligt utnyttjar dragningar som är gemensamma med andra samhällstekniska nät,
- 4) innehåller uppgifter om de centrala investeringar i distributionsnätet som behövs för att upprätthålla överföringskapaciteten i distributionsnätet och för att ansluta ny elproduktionskapacitet och ny belastning till distributionsnätet under de följande tio åren, inklusive laddningsstationer för elfordon,
- 5) stöder användningen av förbrukningsflexibilitet, ellager, distributionsnätsinnehavarens energieffektivitetsåtgärder och andra resurser som ett alternativ till en utvidgning av distributionsnätets överföringskapacitet,
- 6) möjliggör en jämförelse av kostnadseffektiviteten hos utvecklingsåtgärderna för distributionsnätet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Distributionsnätsinnehavaren ska lämna in sin första utvecklingsplan för distributionsnätet enligt 52 § till Energimyndigheten senast den 30 juni 2021 och den andra senast den 30 juni 2022.

2.

Lag

om ändring av 10 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) 10 § 2 och 4 mom., sådana de lyder i lag 235/2019, som följer:

10 §

Villkor och metoder som fastställs av Energimyndigheten

I beslutet om fastställande av de metoder som ska iakttas vid prissättningen kan det bestämmas om

- 1) principerna för värdering av det kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten på så sätt att värdet av det bundna kapitalet inte väsentligt avviker från det värde som tas upp i balansräkningen,
 - 2) sättet för bestämmande av en godtagbar avkastning på kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten eller av en godtagbar avkastning på tjänsten, varvid sättet ska motsvara varje nätinnehavares faktiska kapitalstruktur och tillåta en sådan avkastning på det bundna kapitalet som kan jämföras med avkastningen på investeringsobjekt med motsvarande låga risk,
 - 3) sättet för bestämmande av nätverksamhetens eller tjänstens resultat och sådan rättelse av resultaträkningen och balansräkningen som detta kräver,
 - 4) mål som sporrar till kostnadseffektiva investeringar, effektivisering av nätverksamheten, förbättrande av neta säkerheten och utvecklande av nätet samt sättet för hur målen bestäms och de metoder enligt vilka målsättningen tillämpas i prissättningen,
 - 5) metoden för bestämmande av prissättningsstrukturen,
 - 6) mål som sporrar till att främja marknadsintegrering och tillhandahålla systemtjänster som främjar nätanvändarnas åtgärder för bättre energieffektivitet samt sättet för hur målen bestäms och de metoder enligt vilka målsättningen tillämpas i prissättningen,
 - 7) sättet för bestämmande av de kompensationsavgifter som en överföringsnätsinnehavare tar ut hos andra överföringsnätsinnehavare och betalar andra överföringsnätsinnehavare för överföringar mellan naturgassystemen, om avgifterna baserar sig på ett i 22 eller 33 a § i naturgasmarknadslagen avsett avtal mellan överföringsnätsinnehavare.
-

Sådana beslut om fastställande där det bestäms om de metoder som avses i 1 mom. 1 punkten gäller under en tillsynsperiod på fyra år. Om en nätinnehavare har inlett sin verksamhet medan den tillsynsperiod som tillämpas på andra nätinnehavare fortfarande pågår, gäller beslutet om fastställande enligt 1 mom. 1 punkten trots det fram till slutet av tillsynsperioden i fråga. Sådana beslut om fastställande där det bestäms om de villkor, förutsättningar och tariffer som avses i 1 mom. 2 punkten gäller den tid på högst två år som Energimyndigheten bestämmer. Övriga beslut som avses i 1 mom. gäller tills vidare eller, om det finns särskilda skäl, den tid som anges i beslutet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Motivering

Medborgarinitiativ med förslag till lag om ändring av elmarknadslagen och lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden

INITIATIVETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I initiativet föreslås ändringar i elmarknadslagstiftningen för att dämpa höjningen av överföringspriserna på el. Överföringspriserna har på många ställen mer än fördubblats under de senaste tio åren. Bakom prisstegringen ligger både de dyra investeringar i elnäten som elmarknadslagen förutsätter och elnätsbolagens möjlighet att avsevärt höja avkastningen från elnätsverksamheten med hjälp av kapitalstrukturen och investeringar.

Syftet med medborgarinitiativet är att genom lagstiftning ingripa i två helheter:

1. Sänka kostnaderna för elnätsbolagens investeringar genom att förplikta bolagen till kostnadseffektivitet när de förbättrar näten.
2. Jämka bolagens avkastning så att den bättre motsvarar prissättningen i ett naturligt monopol.

I initiativet ändras 19 § 2 mom. 1 punkten, 26 a § 1 mom. och 52 § 2 mom. i elmarknadslagen (588/2013), av dem 26 a § 1 mom. sådant det lyder i lag 590/2017 samt

fogas till 51 § 2 mom. i den lagen en ny 3 punkt samt nya 3 och 4 mom. Vidare ändras i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) 10 § 2 och 4 mom., sådana de lyder i lag 235/2019.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2021.

MOTIVERING

1.1 Nätinnehavaren åläggs att investera i och producera överförings- och distributionstjänster på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt

I 19 § i elmarknadslagen föreslås en ny bestämmelse om skyldigheten att utveckla nätet i syfte att styra nätinnehavaren att genomföra investeringarna så kostnadseffektivt som möjligt. I 51 § i elmarknadslagen föreslås en ny bestämmelse i fråga om de driftsställen som är belägna på långt avstånd från andra driftsställen och där investeringarna i vädersäkring blir oskäligt stora.

1.2 Stramare prishöjningstak

Det föreslås att 26 a § 1 mom. i elmarknadslagen ändras så att nätinnehavarens årliga prishöjningstak för överföringspriset stramas åt från nuvarande 15 procent till 5 procent.

1.3 Nätinnehavarens avkastningsgrad och avkastningsbas görs skäligare och effektivitet i investeringarna uppmuntras

Nätbolag som har monopolställning kan förutsättas iakttä en skälig prissättning. Vid tillsynen över att prissättningen är skälig ska det säkerställas både att priserna för nätverksamheten motsvarar kostnaderna och att intäkterna från affärsverksamheten är skäliga. Prissättningen på överföringen ska motsvara de faktiska kostnaderna för verksamheten.

I 10 § 2 mom. i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (tillsynslagen) föreslås nya bestämmelser som styr till att man bestämmer en lägre avkastningsgrad och en betydligt lägre avkastningsbas och som förutsätter att prissättningsmetoderna ger nätbolagen incitament att göra kostnadseffektiva investeringar.

I 52 § i elmarknadslagen föreskrivs det om distributionsnätinnehavarens skyldighet att göra upp en utvecklingsplan. Med hjälp av utvecklingsplanen ska man också övervaka kostnadseffektiviteten i planeringen, byggandet och underhållet av nätet.

1.4 Tillsynsmetodernas giltighetstid

Det föreslås att 10 § 4 mom. i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) ändras så att tillsynsmetoderna för prissättningen i fortsättningen ska vara i kraft under endast en tillsynsperiod på fyra

år. Enligt den gällande bestämmelsen gäller tillsynsmetoderna under två på varandra följande tillsynsperioder på fyra år. Före den tillsynslag som trädde i kraft 2013 var tillsynsmetoderna i kraft under endast en tillsynsperiod på fyra år. Initiativtagarna understöder inte en längre period än vad som skrivits in i lagen och inte heller en eventuellt kommande förlängning som skrivits in i regeringsprogrammet.

Energimyndigheten har en utvecklingsuppgift i fråga om tillsynsmetoderna. Myndigheten är inte bunden av tillsynsmetoderna när den beslutar om innehållet i befintliga tillsynsmetoder. I praktiken möjliggör den långa giltighetstiden på två tillsynsperioder inte tillräckliga reaktioner till exempel på förändrade samhällsförhållanden.

1.5 Underavkastning enligt tillsynsmodellen

Nätinnehavarens möjlighet enligt 14 § i tillsynslagen att samla in tillsynsmodellens kalkylerade underavkastning under de år som följer efter tillsynsperiodens utgång föreslås kvarstå i enlighet med den gällande lagen (9.8.2013/590).

De som undertecknat initiativet stöder inte att 14 § i tillsynslagen ändras.

I regeringsprogrammet (2019) står det på följande sätt: För att priset på elöverföring ska kunna stävas kommer det bland annat att fattas beslut om en kostnadsutredning när det gäller elöverföring, såsom en förlängning av utjämningsperioden vid underavkastning.

Enligt initiativtagarnas uppfattning främjar ändringen enligt regeringsprogrammets föresats inte tillhandahållandet av elöverföringstjänster på ett kostnadseffektivt sätt, utan den flyttar avgifterna över en längre tidsperiod. En förlängning av periodiseringen av underavkastning minskar i själva verket inte kostnaderna, utan fördelar dem över en längre tidsperiod.

2 FÖRSLAGEN OCH DERAS KONSEKVENSER

2.1 Huvudsakliga konsekvenser

I 19 § i elmarknadslagen finns en allmän bestämmelse om skyldighet att utveckla nätet. Bestämmelsen är tillämplig på alla elnätinnehavare. Skyldigheten preciseras med kvalitetskrav på olika nättyper och verksamhet. Bestämmelser om kvalitetskraven finns också i andra bestämmelser i samma lag.

I 2 mom. preciseras de principer enligt vilka nätinnehavaren ska planera, bygga och upprätthålla sitt elnät. För det första ska elnätet uppfylla de kvalitetskrav på verksamheten som föreskrivits för den aktuella elnätstypen. Elnäten och elnätstjänsterna ska fungera tillförlitligt och säkert vid normala klimatrelaterade, mekaniska och andra yttre störningar som kan förutses. Det väsentliga är då att den yttre händelsen är normal och förutsägbar. Elnätet och elnätstjänsterna ska dessutom fungera så tillförlitligt som möjligt vid störningar under normala förhållanden och vid sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1552/2011). Kravnivån är inte lika hög i störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden som i fråga om sådana normala och förväntade störningar som avses i 2 punkten.

I 2 mom. föreslås en kompletterande bestämmelse enligt vilken nätinnehavaren ska planera, bygga och upprätthålla sitt elnät så att nätinnehavaren producerar överförings- och distributionstjänster för nätanvändarna på ett kostnadseffektivt sätt. Nätinnehavaren ska således genom utveckling av sitt nät sträva efter att använda kostnadseffektiva lösningar och åtgärder. Enbart konkurrensupphandling av investeringar eller åtgärder räcker således inte i sig för att uppfylla kostnadseffektivitetskravet i bestämmelsen.

Prissättningen av nätverksamheten är inte utsatt för marknadstryck, vilket innebär att nätinnehavaren inte har något naturligt incitament att effektivisera sin verksamhet. Om verksamheten inte är kostnadseffektiv kan resultatet bli högre priser, om regleringen inte styr nätinnehavarna till kostnadseffektiv verksamhet. Med kostnadseffektivitet i utbudet av nättjänster avses i detta sammanhang för det första företagets kostnadsnivå jämfört med de kostnader som företaget faktiskt har möjlighet till. Vid bedömningen av kostnadseffektiviteten i utvecklingen av nätet bör det dessutom beaktas att de sinsemellan jämförbara utvecklingsåtgärderna uppfyller de krav som lagstiftningen ställer på elnätsverksamheten och nätinnehavaren, såsom kraven på funktionsförmåga och leveranssäkerhet. Jämfört med ett alternativt förfarande för en enskild investering eller utvecklingsåtgärd innebär det inte att ett dyrare genomförande i sig strider mot bestämmelserna, om åtgärden som en del av ett större åtgärds paket i ett samlat perspektiv leder till ett mer kostnadseffektivt tjänsteutbud i nätinnehavarens elnät.

I 51 § i elmarknadslagen preciseras ramarna för genomförandet av kostnadseffektiviteten vid byggandet av nätbolag. Om kostnaderna för de investeringar som krävs för att undvika elavbrott på högst 36 timmar skulle bli exceptionellt höga för driftstället till följd av det långa avståndet till andra driftställen, ska distributionsnätsinnehavaren bestämma en målnivå för driftstället i enlighet med de lokala förhållandena i följande fall: 1) driftstället finns på en ö som saknar bro, annan motsvarande fast förbindelse eller förbindelse med en landsvägsfärja i reguljär trafik, 2) driftställets årliga elförbrukning har under de tre föregående kalenderåren varit högst 2500 kW eller det är fråga om en fritidsbostad.

I bägge fallen ska distributionsnätsinnehavaren med avvikelse från 51 § 1 mom. 3 punkten i elmarknadslagen bestämma den målnivå som ska tillämpas på området, om distributionsnätsinnehavaren och nätanvändarna inom området kommer överens om en avvikande målnivå mot ersättning för vädersäkring (vädersäkringstjänst för nätanvändare). Distributionsnätsinnehavaren ska ge användarna av områdets nät ett anbud på anskaffning av vädersäkringstjänsten. Distributionsnätsinnehavaren ska fastställa ersättningen för vädersäkring på basis av områdets kalkylerade avbrottskostnader.

Energimyndigheten ska i fortsättningen också övervaka att utvecklingen av elnäten sker kostnadseffektivt. I 52 § i elmarknadslagen föreslås det att myndigheten ska få ny behörighet att ålägga distributionsnätinnehavaren att ändra sin utvecklingsplan för distributionsnätet, om de åtgärder som ingår i utvecklingsplanen som helhet betraktat inte är kostnadseffektiva jämfört med alternativa åtgärder som uppfyller kraven. Energimyndigheten ska dessutom övervaka kostnadseffektiviteten i tillhandahållandet av nättjänster inom ramen för sina nuvarande befogenheter, till exempel genom övervakning av prissättningen.

I 26 a § föreskrivs om de maximala godtagbara höjningarna av avgifterna för elöverföring och eldistribution. Det föreslås att den maximala godtagbara avgiftshöjningen enligt 1 mom. sänks från 15 till 5 procent. I övrigt föreslås inga ändringar i bestämmelsen och dess tillämpningspraxis. De maximala avgiftshöjningarna ska kontrolleras fortlöpande i perioder på tolv månader. Perioderna ska börja vid varje höjning och jämförelsen ska göras mot de tolv månader som föregår höjningen.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är inte att ge nätinnehavarna rätt att självständigt höja avgifterna för elöverföring och eldistribution, utan på höjningarna tillämpas fortfarande också villkoren i de gällande avtalen om elöverföring eller eldistribution samt 93 § i elmarknadslagen och annan lagstiftning. Således kan skäligheten av en prishöjning som i enlighet med den nya bestämmelsen anses tillåten även i fortsättningen bedömas i enskilda fall också med stöd av 4 kap. 1 § i konsumentskyddslagen (38/1978). På motsvarande sätt bör bestämmelserna om höjning av avgifterna för eldistribution beaktas till exempel under en övergångsperiod vid enhetlig prissättning enligt 93 § 3 mom. i elmarknadslagen i ansvarsområdet för distributionsnätinnehavare som går samman. Då ska det alltid finnas en övergångsperiod för enhetlig prissättning, om prishöjningen för någon kundgrupp till följd av sammanslagningen överstiger den maximala höjningen.

Ändringar i de tariffstrukturer som nätinnehavarna tillämpar vid prissättningen kan medföra stora förändringar i de olika tariffkomponenternas andel av de totala avgifterna för kundgrupperna. Därför bör tariffstrukturerna så långt möjligt utformas så att de inte på en gång oskäligt mycket påverkar den sammanlagda avgift som betalas av kundgruppen.

Den föreslagna bestämmelsen kompletterar regleringen av prissättningen. Särskilda bestämmelser om skälig prissättning av nättjänster finns i 24 § i elmarknadslagen. I 3 kap. i tillsynslagen finns bestämmelser om det förfarande genom vilket Energimyndigheten fastställer nätinnehavarnas prissättningsmetoder innan de tas i bruk och om tillsynen över att de fastställda prissättningsmetoderna iakttas.

Enligt det föreslagna 26 a § 1 mom. i elmarknadslagen ska nätinnehavaren få höja sina avgifter för elöverföring och eldistribution med högst 5 procent jämfört med de avgifter som nätinnehavaren tagit ut för elöverföring och eldistribution under de tolv månader som omedelbart föregår höjningen. Höjningens prisseffekt ska bedömas utifrån det totala skattebelagda priset under den granskningsperiod på tolv månader som följer på höjningen. Bestämmelsen fastställer alltså 5 procent som maximal enskild höjning av avgifterna för elöverföring och eldistribution. Om nätinnehavaren under den period på tolv månader

som börjar från och med höjningen höjer avgifterna för elöverföring och eldistribution ytterligare, får summan av de avgiftshöjningar som tas ut under denna tid dock inte överstiga 5 procent av beloppet av de avgifter som tagits ut under de tolv månader som föregick den första höjningen. Avgiftsbeloppet får således under de två närmast följande fortlöpande granskningsperioderna på tolv månader vara högst 5 procent högre än under den föregående perioden på tolv månader. Situationen före och efter avgiftshöjningen ska bedömas för kundgruppen eller vid en kundspecifik granskning utifrån den elöverförings- eller eldistributionsprodukt som vid respektive tidpunkt är fördelaktigast för kunden. Det krävs således inte att höjningens storlek bedöms utifrån ändringarna i avgifterna för samma produkt, utan situationen före höjningen kan beräknas för en annan produkt än situationen efter höjningen. Detta underlättar en övergång till nya produkter och styr nätanvändarna till de produkter som är billigast för dem.

Energimyndigheten ska övervaka prissättningen enligt 26 a § med stöd av den behörighet som föreskrivs i 9 § i tillsynslagen. Enligt bestämmelsen ska Energimyndigheten förplikta den som bryter mot eller försummar sina skyldigheter enligt elmarknadslagstiftningen att rätta till överträdelsen eller försummelsen. I beslutet kan det bestämmas på vilket sätt överträdelsen eller försummelsen ska rättas till.

Nätbolag i monopolställning bör avkrävas skälig prissättning. Vid tillsynen över att prissättningen är skälig ska det säkerställas både att priserna för nätverksamheten motsvarar kostnaderna och att intäkterna från affärsverksamheten är skäliga. Prissättningen på överföringen ska motsvara de faktiska kostnaderna för verksamheten.

Med beaktande av elnätsverksamhetens karaktär av monopol och elförsörjningen som nödvändig förnödenhet är riskerna i elnätsverksamheten exceptionellt små. Utan strikta bestämmelser kan ägarna till nätinnehavarna obefogat komma med varierande avkastningskrav och nätinnehavaren kan med hjälp av monopolverksamheten samla in oskäligt stora intäkter utan att avkastningsnivån återspeglar nivån på avkastningen av investeringsobjekt med motsvarande låg risk.

I 10 § 2 mom. i tillsynslagen föreslås nya bestämmelser som styr till en lägre avkastningsgrad än för närvarande samt till en betydligt lägre avkastningsbas och som förutsätter att prissättningsmetoderna uppmuntrar nätbolagen att göra kostnadseffektiva investeringar.

Tillsynen över elnätsinnehavarnas prissättning grundar sig med stöd av 10 § i tillsynslagen på Energimyndighetens beslut om fastställande av de metoder som ska iakttas vid prissättningen. Europeiska unionens elmarknadsdirektiv 2019/944 kräver att Energimyndigheten ska kunna 1) fastställa tarifferna, 2) fastställa beräkningsmetoderna för tarifferna, 3) godkänna tarifferna eller 4) godkänna beräkningsmetoderna för tarifferna. I Finland har direktivet tolkats i lagstiftningen på ett sätt som hindrar Finland att lagstifta om bindande innehållsmässiga krav på tillsynsmetoder för prissättning.

Enligt artikel 59 i direktivet ska tillsynsmyndigheten bland annat enligt transparenta kriterier fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, eller båda. Enligt artikel 57 ska medlemsstaterna garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ.

Direktivet kräver att energimyndighetens oavhängighet av ministeriets politiska styrning garanteras. Oberoendet innebär inte att lagstiftaren inte i en lag som stiftats av riksdagen kan ta ställning till de allmänna principer som ska följas vid tillsynsmetoderna för prissättningen. Detta har också gjorts i förarbetena till den gällande elmarknadslagstiftningen i Finland. Till exempel Österrike har i allmänna drag föreskrivit om tillsynsmetodernas innehåll på ett sätt som förpliktar tillsynsmyndigheten. Kommissionen har inte ansett att dessa bestämmelser strider mot EU-rätten. Även i svensk lagstiftning föreskrivs det allmänt om prissättningsmetodernas innehåll, och till denna del har ingen talan väckts mot Sverige. I sin rättspraxis för den nationella tillsynsmyndighetens behörighet och oberoende har EU-domstolen inte ansett att en medlemsstat inte genom lag kan föreskriva om de allmänna principerna för tillsynsmetoderna. EU-rätten hindrar således inte att det i Finland genom lag föreskrivs om allmänna principer som på ett förpliktande sätt styr tillsynsmetodernas innehåll.

Som sagt kräver det grundlagsfästa egendomsskyddet att nätinnehavaren tillförsäkras en skälig ersättning för överföringstjänsterna så att en skälig nyttjanderätt till egendomen bevaras. I sin utlåtandep Praxis tar grundlagsutskottet dock inte ställning till nivån på en skälig ersättning och inte heller till grunderna för hur ersättningen bestäms.

I beslutet om fastställande av de metoder som ska iakttas vid prissättningen kan det enligt förarbetena till elmarknadslagen (RP 20/2013 rd) bestämmas om dels principerna för värdering av det kapital som är bundet till nätverksamheten, rättelse av balansräkningen och sättet för bestämmande av en godtagbar avkastning på kapitalet (skälig avkastning), dels rättelse av nätbolagets resultaträkning och incitament för nätverksamheten (faktiskt justerat resultat). Enligt de gällande tillsynsmetoder som Energimyndigheten har fastställt ska den skäliga avkastningen beräknas genom att det årligen bundna justerade kapitalet multipliceras med en skälig avkastningsgrad. Skillnaden mellan den skäliga avkastningen och det faktiska justerade resultatet visar om nätbolagets prissättning under en tillsynsperiod på fyra år har uppvisat underskott eller överskott. Överskott ska återbetalas till kunderna under de följande fyra åren av tillsynsperioden. Ett underskott innebär att nätbolaget kan höja överföringsavgifterna under de följande fyra åren.

Enligt förslaget ska principerna för värdering av det kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten bestämmas i tillsynsmetoderna för prissättning på så sätt att värdet av det bundna kapitalet inte väsentligt avviker från det värde som tas upp i balansräkningen.

Enligt de gällande tillsynsmetoderna bygger fastställandet av det justerade bundna kapitalet i avgörande grad på det kalkylerade nuvarande bruksvärdet av elnätstillgångarna. Det nuvarande bruksvärdet bestäms enligt tillsynsmetoderna utifrån varje nätkomponents återanskaffningsvärde, ålder och användningstid. Det bundna kapitalet beräknas genom att det räntefria främmande kapitalet dras av från det nuvarande bruksvärdet. Kapitalet justeras också med vissa poster i balansräkningen.

Elnätets återanskaffningsvärde bestäms utifrån de standardpriser per enhet som Energimyndigheten har fastställt för tillsynsmetodernas giltighetstid på åtta år, alltså två tillsynsperioder. Standardpriserna per

enhet bygger på nätinnehavarnas genomsnittliga investeringskostnader. Användningen av standardpriser per enhet för att fastställa det bundna kapitalet motiveras av incitamentseffekten: nätbolaget drar nytta av att underskrida det genomsnittliga priset per enhet, vilket ytterligare minskar den genomsnittliga investeringskostnaden när priserna per enhet fastställs nästa gång.

I praktiken har den långa giltighetstiden för standardpriserna per enhet lett till att en del nätinnehavare har dragit oproportionerligt stor nytta av sättet att fastställa det justerade kapital som är bundet till elnätet. Enligt utredning var nätbolagens faktiska investeringskostnader 2016 i genomsnitt 22 procent lägre än priserna per enhet enligt tillsynsmodellen. Enligt de siffror som Energimyndigheten publicerat för 2018 uppgick det egna kapitalet och främmande kapitalet i nätbolagens balansräkning till sammanlagt cirka 8 miljarder euro (utan räntefritt främmande kapital cirka 6 miljarder euro) och det kalkylerade justerade kapitalet för elnätsverksamheten enligt tillsynsmetoderna uppgick till sammanlagt cirka 13 miljarder euro. Nätbolagens avkastning beräknas således utifrån det kalkylerade värdet på det justerade kapital som är bundet till nätverksamheten, vilket sammantaget är betydligt högre än värdet på det kapital som är bundet till nätverksamheten och som faktiskt finns i bolagens balansräkningar. Den kalkylerade avkastningsbasen höjer fortfarande den avkastning som tillåts för nätbolagen.

Centrala mål i EU:s elnätslagstiftning är krav på kostnadseffektivitet och kostnadssamband. Även om den föreslagna bestämmelsen begränsar den nationella tillsynsmyndighetens spelrum när det gäller att besluta om tillsynsmetoder för prissättningen, främjar regleringen målen för kostnadssamband i EU:s elmarknadslagstiftning. Däremot kan den betydande skillnaden mellan standardpriserna per enhet och utfallet av de faktiska investeringskostnaderna anses vara problematisk med tanke på det EU-rättsliga kravet på kostnadssamband.

Följaktligen föreslås det i initiativet att värderingsmetoderna för det kapital som är bundet till elnätet inte får leda till ett slutresultat som väsentligen skiljer sig från det värde som fastställts för kapitalet i balansräkningen. På detta sätt säkerställs det att värderingsmetoderna för elnätet faktiskt beskriver beloppet av det icke avskrivna kapital som är bundet till elnätet och utifrån vilket avkastningen beräknas. En sådan kalkylerad värderingsmetod ska inte vara godtagbar som innebär att beloppet av det kapital som är bundet till elnätet väsentligen skiljer sig från det balansvärde som godkänts för varje år och att avkastning på redan avskrivna tillgångsposter tillåts. Energimyndigheten har till uppgift att övervaka att nätbolaget rättar sin balansräkning på behörigt sätt och inte inkluderar poster som inte hör dit.

Tillsynsmetoderna för prissättning ska enligt förslaget fastställa sättet för bestämmande av en godtagbar avkastning på kapital som är bundet till nätverksamheten eller tjänsten eller av en godtagbar avkastning på tjänsten. Sättet ska avspegla varje nätinnehavares faktiska kapitalstruktur och på det bundna kapitalet tillåta en avkastning som på sin höjd är jämförbar med lågriskinvesteringar.

I de gällande tillsynsmetoder som Energimyndigheten fastställt är avkastningsprocenten beräknad enligt en modell med vägt medelvärde av kostnaden för kapital (weighted average cost of capital, WACC). WACC anger medelvärdet av kostnaden för det kapital företaget använder vägt med relativa värden av eget och främmande kapital. Vid fastställandet av en skälig avkastningsgrad används en fast kapitalstruktur där det räntebärande främmande kapitalets vikt är 40 procent och det egna kapitalets vikt 60 procent.

Modellen reagerar således inte på nätbolagets faktiska kapitalstruktur. De bolag där det främmande kapitalets vikt faktiskt är stor drar nytta av den fasta beräkningsmodellen i betydande grad. De får i själva verket en högre avkastning på det investerade kapitalet och ofta en oproportionerligt hög avkastning på sitt eget kapital. Sättet att fastställa avkastningsgraden kan bli ett incitament för nätbolagen att använda en finansiell hävstång för att finansiera investeringar. Enligt förslaget ska avkastningsgraden bestämmas så att den för varje nätinnehavare återspeglar den faktiska kapitalstrukturen, vilket betyder att främmande kapital och eget kapital viktas separat för varje nätinnehavare.

I fastställandet av en skälig avkastningsprocent ingår en definition av den räntesats som ska tillämpas och av verksamhetens risknivå.

Avkastningsgraden för nätverksamheten ska motsvara den låga nivå på den ekonomiska risken som i verkligheten hänför sig till det kapital som elnätets ägare placerat. Dessutom ska låga finansieringskostnader för främmande kapital och elnätverkens långa livslängd beaktas. Därför kan endast sådan avkastning på bundet kapital tillåtas som motsvarar verksamhetens faktiska riskexponering. Enligt förslaget ska avkastningsgraden inte fastställas på ett sätt som tillåter en högre avkastning på det bundna kapitalet än vad som är möjligt för investeringsobjekt med motsvarande låg risk.

Som konsekvensbedömning har det framställts att om det kapital som tillsynsmetoderna fastställt för nätbolagen och som är bundet till nätverksamheten motsvarar de kapitalposter som nätinnehavarna faktiskt har förbundet till balansräkningen och avkastningsgraden bestäms enligt det egna kapitalet och det främmande kapitalets faktiska vikt per nätbolag, minskar avkastningen för 88 nätbolags del med sammanlagt cirka 440 miljoner euro beräknat enligt uppgifterna för 2018. Då är den nominella skillnaden under en period på 40 år 8,7 miljarder euro, vilket innebär att kunderna betalar 8,7 miljarder euro mindre i elöverföringsavgifter för de nätinvesteringar som gjorts under 40 år fram till 2018.

I tillsynsmetoderna fastställs också incitament för nätbolagen att effektivisera verksamheten, utveckla nätet samt förbättra kvaliteten och leveranssäkerheten. Det nätinnehavarspecifika effektiviseringsmål som motiverar till kostnadseffektivitet i nätbolagens verksamhet gäller i synnerhet de operativa kostnaderna för nätbolagets verksamhet. Incitamentet för effektivisering bidrar således till att motivera nätbolaget att uppfylla kraven på vädersäkerhet genom jordkablar, eftersom detta minskar nätbolagets operativa kostnader. Också kvalitetsincitamentet motiverar nätbolaget till att dra jordkablar, eftersom det leder till en mycket hög nivå på leveranssäkerheten.

Leveranssäkerhetsincitamentet ersätter nätbolagen för det återstående bruksvärdet av de luftledningarna som ska avlägsnas innan hållbarhetstiden går ut, vilket motiverar till att ersätta luftledningar med jordkablar i första hand också när andra åtgärder exempelvis för att förbättra användningen av luftledningar skulle vara kostnadseffektiva och förmånligare för kunden.

Enligt förslaget ska det i metoderna för övervakning av prissättningen fastställas mål som sporrar till kostnadseffektiva investeringar. Nätinnehavaren bör producera överförings- och distributionstjänsten för nätanvändarna på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Tillsynsmetoderna bör innehålla ett incitament som uppmuntrar till val av så kostnadseffektiva investeringar i vädersäkring som möjligt och som straffar för överinvesteringar. De linjära avskrivningarna på investeringarna ska vara beroende av antalet anslutningar. Det kapital som är bundet till elnätets verksamhet ger i så fall en mindre avkastning, om antalet anslutningar minskar i framtiden, vilket utgör ett incitament för alternativa och mer flexibla investeringar i vädersäkring för topparna på lågspänningsnäten.

I förslaget föreslås dessutom en möjlighet att i metoderna för övervakning av prissättningen föreskriva om sättet att fastställa prissättningsstrukturen. Genom propositionen utvidgas Energimyndighetens möjlighet att harmonisera prissättningsstrukturen i nätbolagen. En harmonisering av prissättningsstrukturen kan behövas för att säkerställa att kunderna behandlas lika. Energimyndigheten ska dessutom ha möjlighet att främja en prissättningsstruktur med hjälp av vilken kunden själv bättre än för närvarande kan påverka beloppet på fakturan för överföringen. Det kan exempelvis vara fråga om effektbaserad prissättning, om det konstateras att det ligger i elanvändarnas intresse.

I 52 § i elmarknadslagen föreskrivs enligt förslaget om distributionsnätsinnehavarens skyldighet att göra upp en utvecklingsplan. Med hjälp av utvecklingsplanen ska man också övervaka kostnadseffektiviteten i planeringen, byggandet och underhållet av nätet.

Distributionsnätsinnehavaren ska med stöd av den gällande lagstiftningen utarbeta en utvecklingsplan för sitt distributionsnät som styr distributionsnätsinnehavarens nätutvecklingsverksamhet och uppfyllandet av de lagstadgade skyldigheter som hänför sig till den. Utvecklingen av distributionsnäten och förbättringen av nivån på leveranssäkerheten övervakas med hjälp av utvecklingsplanen för distributionsnätet. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om utvecklingsplanen för distributionsnätet kompletteras så att det med hjälp av planen dessutom är möjligt att övervaka att nätsinnehavaren planerar, bygger och underhåller sitt elnät så att utbudet av elnätstjänster för nätanvändarna är kostnadseffektivt.

Genom bestämmelsen genomförs också kraven i artikel 32 i elmarknadsdirektivet på en utvecklingsplan för distributionsnätet i den nationella lagstiftningen. Direktivets krav på distributionsnätsinnehavarens utvecklingsplaner utvidgas till att gälla alla distributionsnätsinnehavare med undantag för slutna distributionsnät, eftersom behovet att reglera utvecklingen av distributionsnäten och förbättrandet av deras leveranssäkerhet samt kostnadseffektiviteten i nätsinnehavarens utvecklingsverksamhet är motiverat för att trygga en god kvalitet på eldistributionen och leveranssäkerheten samt ett skäligt pris på nättjänsterna i hela Finland.

Enligt 52 § 1 mom. i elmarknadslagen ska utvecklingen av distributionsnätsinnehavarens distributionsnät basera sig på en öppen utvecklingsplan för distributionsnätet, som åtminstone ska innehålla

- 1) en plan för centrala investeringar i distributionsnätet som behövs för att upprätthålla överföringskapaciteten i distributionsnätet och för att ansluta ny elproduktionskapacitet och ny belastning till distributionsnätet under de följande tio åren, inklusive laddningsstationer för elfordon,
- 2) de åtgärder som leder till att kraven enligt 51 och 119 § uppfylls och upprätthålls i distributionsnätet,

3) en plan för eventuell användning av förbrukningsflexibilitet, ellager, nätinnehavarens energieffektivitetsåtgärder och andra resurser som ett alternativ till en utvidgning av distributionsnätets överföringskapacitet, och

4) behöriga jämförelser av kostnadseffektiviteten hos utvecklingsåtgärderna för distributionsnätet.

Syftet med förslaget är att distributionsnätinnehavarna särskilt ska beakta alla eventuella åtgärder som står till buds för att höja nivån på leveranssäkerheten. Vid sidan av jordkablar bör man också beakta andra alternativ för att förbättra leveranssäkerheten.

Enligt 2 mom. ska utvecklingsplanen innehålla detaljerade åtgärder indelade i perioder på två kalenderår som systematiskt och långsiktigt förbättrar distributionsnätets tillförlitlighet och säkerhet. I utvecklingsplanen ska man utifrån nätanvändarnas rimliga behov fästa vikt vid att eltillgången tryggas på elförbrukningsplatser med funktioner och tjänster som är viktiga för att säkerställa ledningen av och säkerheten i samhället, befolkningens försörjning eller näringslivets funktionsförmåga. Befolkningens utkomst förutsätter en kontinuerlig funktionsförmåga inom vissa centrala samhällsfunktioner och ekonomiska sektorer. Funktioner som är viktiga med tanke på befolkningens utkomst kan också anses omfatta till exempel sjukhus, hälsostationer, ålderdomshem och vårdinrättningar för utvecklingsstörda. Funktioner som är viktiga med tanke på säkerställandet av näringslivets funktionsförmåga kan vara bland annat kritiska basstationer för kommunikationsnät. Utvecklingsplanen bör också säkerställa öppenhet när det gäller de nödvändiga flexibilitetstjänsterna på medellång och lång sikt. Vid placeringen av de elledningar som ingår i utvecklingsplanen ska man så långt det är möjligt utnyttja dragningar som är gemensamma med andra samhällstekniska nät. Sådana kan vara exempelvis kommunikationsnät samt vatten- och avloppsnäten. Planeringen av kabling och samarbetet med kommunikationsnäten ska effektivieras.

Enligt 3 mom. ska utvecklingsplanen utarbetas minst vartannat år. Distributionsnätinnehavaren bör höra berörda nätanvändare och överföringsnätinnehavare om planen för nätutveckling. Distributionsnätinnehavaren ska offentliggöra utvecklingsplanen tillsammans med resultaten av hörandet.

Trots att utvecklingsplanen är offentlig ska distributionsnätinnehavaren vid utarbetandet av utvecklingsplanen beakta bestämmelsen om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande i 76 §.

Enligt 4 mom. ska utvecklingsplanen och resultaten av hörandet lämnas till Energimyndigheten. Myndigheten har rätt att inom sex månader från mottagandet av planen genom sitt beslut kräva att distributionsnätinnehavaren gör ändringar i utvecklingsplanen, om

1) utvecklingsplanen inte uppfyller kraven i 1 och 2 mom.,

2) det finns skäl att misstänka att de åtgärder som ingår i utvecklingsplanen inte leder till att kraven enligt 51 och 119 § uppfylls, eller

3) de åtgärder som ingår i utvecklingsplanen som helhet betraktat inte är kostnadseffektiva jämfört med alternativa åtgärder som uppfyller kraven.

Om distributionsnätsinnehavaren försummar att genomföra en utvecklingsplan för distributionsnätet kan Energimyndigheten ålägga distributionsnätsinnehavaren att genomföra sin utvecklingsplan för distributionsnätet. Försummelse av Energimyndighetens beslut i en sådan situation kan betraktas som försummelse eller överträdelse av utvecklingsskyldigheten.

I 5 mom. föreslås ett bemyndigande för Energimyndigheten att meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som ska ges i utvecklingsplanen och om hur planen ska lämnas till myndigheten.

2.2 Tillsynsmetodernas giltighetstid

Det föreslås att 10 § 4 mom. i tillsynslagen ändras så att tillsynsmetoderna för prissättningen i fortsättningen ska vara i kraft under en tillsynsperiod på fyra år. Enligt den gällande bestämmelsen gäller tillsynsmetoderna under två på varandra följande tillsynsperioder på fyra år. Före den tillsynslag som trädde i kraft 2013 var tillsynsmetoderna i kraft under en tillsynsperiod på fyra år

Energimyndigheten har en utvecklingsuppgift i fråga om tillsynsmetoderna. Myndigheten är inte bunden av tillsynsmetoderna när den beslutar om innehållet i befintliga tillsynsmetoder. I praktiken möjliggör den långa giltighetstiden på två tillsynsperioder inte tillräckliga reaktioner till exempel på förändrade samhällsförhållanden.

2.3 Underavkastning enligt tillsynsmodellen

I den tillsynsmodell som Energimyndigheten fastställt visar skillnaden mellan den rimliga avkastningen och det faktiska korrigerade resultatet om nätbolagets prissättning under en tillsynsperiod på fyra år har uppvisat underskott eller överskott. Överskott ska återbetalas till kunderna under de följande fyra åren av tillsynsperioden. Ett underskott innebär att nätbolaget kan höja överföringsavgifterna under de följande fyra åren.

2.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Lagarna avses träda i kraft 1.6.2020. Efter det att ändringen av 52 § i elmarknadslagen (588/2013) trätt i kraft den 1 juni 2020 ska distributionsnätinnehavaren lämna in den första utvecklingsplanen till Energimyndigheten senast den 30 juni 2021 och den andra senast den 30 juni 2022.

Vi föreslår

att riksdagen godkänner vårt lagförslag.

Ekonomiskt bidrag för initiativet

Inget

Insamlingskanaler för stödförklaringar

Medborgarinitiativ.fi

Insamling i pappersform

Sammanlagt antal stödförklaringar som hittills har samlats in genom andra kanaler

Insamlarens uppskattning: 1 108 st.

Länkar till andra webbplatser

Suomen Omakotiliitto ry