

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.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät (SOU 2023:64)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Vidare ingår förslag till ändring i ellagen (1997:857) och ändring i naturgaslagen (2005:403). Slutligen föreslås upphävande av lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Reglerna om intäktsramar ses över och förs in i nya kapitel i el- respektive naturgaslagen. Det övergripande ramverket behålls från tidigare lagstiftning. Det innebär bland annat att bestämmelser som avser Energimarknadsinspektionens skyldighet att fastställa intäktsramar och omprövning flyttas över till den nya regleringen. Tillsynsperioden föreslås även fortsättningsvis vara fyra år. Lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet föreslås upphävas. Utredningen föreslår vidare att reglerna om avvikelser efter tillsynsperioden i ellagen ändras, så att det blir möjligt att under vissa förutsättningar använda outnyttjat underskott under en tredje tillsynsperiod. Samma regelverk föreslås i naturgaslagen. För gasnätsföretag föreslås att förseningsavgifter införs för det fall att uppgifter inte lämnas till Energimarknadsinspektionen inför fastställandet av en intäktsram. Motsvarande regler anges redan finnas för elnätsföretag. Därutöver föreslår utredningen att Energimarknadsinspektionen ges möjligheten att meddela föreskrifter om intäktsramsregleringens närmare utformning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandets sammanfattning anges bland annat följande. Samhällsutvecklingen ställer allt högre krav på det svenska energisystemet. Det anges att energisystemet inte bara ska möjliggöra omställningen till ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser, utan också utgör en grund för en framtida näringslivsutveckling som är av avgörande betydelse för Sveriges konkurrenskraft. En viktig del i denna utveckling anges vara en omfattande utbyggnad av de svenska el- och gasnäten och en fungerande nätreglering är en förutsättning för att utbyggnaden ska vara samhällsekonomiskt effektiv. Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven (dir. 2022:20) anges vara att se över reglerna om de avgifter som elnäts-

och naturgasföretagen tar ut för att ge tillgång till nät och annan infrastruktur, i syfte att åstadkomma ett regelverk som är förenligt med gällande EU-rätt. Utredningen ska särskilt se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland och bestämmelserna om överklagande av den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur.

Det anges att EU-domstolens prövning grundar sig i att Europeiska kommissionen väckte talan mot Förbundsrepubliken Tyskland angående fördragsbrott vad avser genomförandet av flera artiklar i el- och gasmarknadsdirektiven. Artiklarna avser den nationella tillsynsmyndighetens skyldighet att fastställa eller godkänna metoderna för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, samt villkor för tillhandahållande av balanstjänster, inom ramen för det tredje elmarknadsdirektivet, och balanstjänster, inom ramen för det tredje gasmarknadsdirektivet. I avgörandet angav EU-domstolen att den nationella tillsynsmyndigheten har en särskild befogenhet att utföra prövningen i de aktuella artiklarna. Domstolen uttalade också att de nationella tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter oberoende av offentliga eller politiska organ. För svenska förhållanden anges domstolens avgörande innebära att den svenska tillsynsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen (Ei), ska ha exklusiv befogenhet att utföra prövningen inom dessa områden utan att begränsas av materiella regler som fastställts av riksdag eller regering. Utredningen har utifrån avgörandet genomfört en bred översyn av bestämmelserna i ellagen och naturgaslagen som avser intäktsramar, avgifter för anslutning och överföring samt balans- och stödtjänster. Utredningen har funnit att nuvarande regelverk om förhandsprövningen av intäktsramar innehåller materiella regler i både lag och förordning som inte föranleds av krav i EU-rätten. Efter EU-domstolens avgörande finner utredningen det tydligt att detta inte är förenligt med el- och gasmarknadsdirektiven. I betänkandet föreslås därför att reglerna om intäktsramar ses över och förs in i nya kapitel i el- respektive naturgaslagen. Det övergripande ramverket behålls från tidigare lagstiftning, eftersom utredningen bedömer att det inte inskränker Ei:s möjligheter att självständigt fastställa intäktsramarna. Det innebär bland annat att bestämmelser som avser Ei:s skyldighet att fastställa intäktsramar och omprövning flyttas över till den nya regleringen. Tillsynsperioden föreslås även fortsättningsvis vara fyra år. Lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet anges medföra begränsningar av Ei:s möjligheter att självständigt fastställa intäktsramar och behöver därför upphävas. Utredningen föreslår att reglerna om avvikelser efter tillsynsperioden i ellagen ändras, så att det blir möjligt att under vissa förutsättningar använda outnyttjat underskott under en tredje tillsynsperiod. Samma regelverk föreslås i naturgaslagen. Som angetts föreslås att Ei ges möjlighet att meddela föreskrifter om intäktsramsregleringens närmare utformning. Sådana föreskrifter anges bidra till en stabilitet och förutsägbarhet i den övergripande regleringen. Ei bör enligt utredningen också få ytterligare befogenheter gällande utformningen av avgifter för anslutning och överföring. Det anges innebära att materiella regler i lag och förordning måste upphävas. Ei föreslås i stället få möjligheten att utforma denna förhandsreglering genom att meddela föreskrifter. Även förhandsprövningen gällande balanstjänster anges justeras för att stämma bättre överens med kraven i EU-rätten.

Vidare anges att förhandsprövningen infördes för att ge tydliga och långsiktiga förutsättningar för marknadens aktörer. Besluten i frågor om förhandsprövning anges emellertid överklagas i stor omfattning, vilket anges medföra att de slutliga intäktsramarna ofta fastställs sent i tillsynsperioden. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att ett skyndsamhetskrav införs vid handläggningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna, på samma sätt som vid

handläggningen av vissa beslut enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Detta anges innebära att målen ska prioriteras, men att omständigheterna i varje mål får avgöra vilka handläggningstider som är godtagbara. Utredningen anser att domstolarna i regel bör sträva efter att avgöra målen inom sex månader. Utredningen föreslår också att ämnesspecifik kompetens förs in i rättens sammansättning i form av ekonomiska experter. Då det i dag inte finns några särskilda bestämmelser om domstolens sammansättning framgår den av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Domstolarna har visserligen möjlighet att inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller anlita annan sakkunnig i frågan, men utredningen anser att denna möjlighet bör kompletteras med bestämmelser om särskild sammansättning vid överprövning av Ei:s beslut om intäktsramar. De särskilda ledamöterna kan bland annat bidra till domstolens arbete genom att bedöma de sakkunnigutlåtanden som parterna åberopar. Det anges lämpligt att bestämmelserna konstrueras så att förvaltningsrätten avgör målen med två ekonomiska experter och två lagfarna ledamöter. Vid motsvarande prövning i kammarrätten kommer rätten att bestå av två ekonomiska experter och tre lagfarna ledamöter.

För att stärka nätkundernas ställning föreslår utredningen ett lagstadgat krav på offentlig konsultation när metoderna för att beräkna intäktsramar fastställs. Förslaget anges innebära att Ei ska publicera preliminära metoder och ge relevanta aktörer, däribland nätkunder och nätföretag, möjlighet att lämna synpunkter och påverka hur den ekonomiska regleringen av el- och gasnäten utvecklas.

I betänkandets kapitel om konsekvenser lämnas också en beskrivning av förslagets bakgrund och syfte. Den överensstämmer i allt väsentligt med det som angetts ovan men där anges också att det har slagits fast av Kammarrätten i Jönköping (domar den 16 juni 2022 i mål nr 1103–1222-21) att befintlig lagstiftning inte överensstämmer med det EU-rättsliga regelverket.

Därutöver finns i betänkandet bakgrundsinformation om EU-domstolens dom och hur denna har diskuterats i ett antal akademiska artiklar. I samma avsnitt tas även svenska nationella domstolsavgöranden efter EU-domstolens dom upp mer utförligt (se kapitel 5, sidorna 103-116). Vidare finns ett kapitel i vilket en beskrivning ges av information som utredningen hämtat in om hur några andra medlemsstater ser på den aktuella domen och om hur dessa medlemsstater har utformat sina system för förhandsprövning och tillsynsmyndighetens roll. (Se kapitel 6, sidorna 117-130).

Det har lämnats ett särskilt yttrande till utredningens betänkande. I detta särskilda yttrande framförs synpunkter i flera avseenden, inklusive om hur EU-domstolens avgörande bör uppfattas och om hur stort behovet av ändringar i regelverket kan anses vara. Synen som framförs i det särskilda yttrandet avviker på flera sätt från det som utredningen förordar. Regelrådet kommer i förekommande fall att referera även delar av det som angetts i det särskilda yttrandet, bland annat när det gäller analysen av alternativa lösningar för att uppnå förslagets syfte.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur utredningen ser på bakgrunden till och syftet med de förslag som lämnas. Oaktat att det i remissen tydligt framgår att det finns olika uppfattningar om vilka förutsättningar som gäller för förslaget finner Regelrådet att utredningen tillräckligt tydligt har redovisat hur den för sin del ser på rättsläget och vilka åtgärder som är motiverade för att uppnå angivna syften.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att då befintlig lagstiftning inte överensstämmer med det EU-rättsliga regelverket om tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter, något som också har slagits fast av Kammarrätten i Jönköping (domar den 16 juni 2022 i mål nr 1103–1222-21), är det inte ett alternativ att avstå från att agera. Den enda rimliga lösningen för att hantera den uppkomna situationen är enligt utredningen att ändra lagstiftningen så att den blir förenlig med EU-regelverkets krav. En alternativ lösning anges vara att justera lagstiftningen på ett annat sätt än utredningen föreslår. Det skulle exempelvis kunna vara att ändra regelverket så lite som möjligt för att uppfylla EU-regelverkets krav. Med en genomgång av samtliga paragrafer i den svenska el- och naturgaslagstiftningen som har beröringspunkter med domen, skulle endast de bestämmelser som med säkerhet inskränker tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter kunna rensas bort. En fördel med detta alternativ skulle kunna vara att det innebär mindre ingripande förändringar jämfört med dagens situation. Samtidigt kan ett sådant förfarande enligt utredningen vara förknippat med stora risker. Det är svårt att argumentera för att ha kvar bestämmelser där det finns en betydande risk för att Europeiska kommissionen eller EU-domstolen skulle kunna göra en annan bedömning av EU-rätten, något som i förlängningen kan leda till nya krav på att Sverige ska ändra sin lagstiftning. Som redogörs för i kapitel 7 anser utredningen att den föreslagna regleringsmetoden där stora delar av de nationella bestämmelserna beslutas av tillsynsmyndigheten är lämplig.

Utredningens förslag som avser överklagandebestämmelserna anges syfta till att skapa förutsättningar för en mindre tids- och resurskrävande beslutsprocess. I kapitel 10 redogörs för utredningens förslag för att stärka kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden. I samtliga dessa delar anger utredningen att det finns möjlighet att avstå från att lägga förslag eller utforma förslagen på annat sätt. Det anges att utredningen har (i avsnitt 9.2) redogjort för de negativa konsekvenser som uppstår till följd av dagens tidskrävande domstolsprocesser. Om dagens regelverk behålls anges det vara sannolikt att dessa konsekvenser kvarstår.

Som nämnts ovan har ett särskilt yttrande skrivet av två personer som ingått bland experterna i utredningen bifogats betänkandet. I detta särskilda yttrande anges bland annat följande. Experterna anger att ett av de viktigaste skälen till att utredningen föreslår så omfattande ändringar har varit att den svenska regleringen inte ska behöva ändras vid framtida förändringar av EU-rätten. Experterna anser att utredningen kunde valt ett annat angreppssätt och att de lagstiftningsåtgärder som utredningen föreslår som helhet därför är för långtgående och påskyndade. Som exempel på bestämmelser som utredaren tagit bort men som enligt de två experternas mening kunde ha varit kvar nämns 5 kap. 1 § ellagen (motsvarande 6 kap. 10 § naturgaslagen), vilken Kammarrätten i sin dom den 16 juni 2022 konstaterade inte inskränkte på regulatorns oberoende. Vidare anger de två experterna att det framgår av EU-domstolens dom avseende Baltic Cable att rätten till en rimlig avkastning för ägaren till och med finns när intäkterna avser så kallade flaskhalsintäkter. Därutöver anser experterna att bestämmelser om att kvalitet ska beaktas inte behöver tas bort. De har också uppfattningen att borttagandet av "skäliga villkor" i föreslagna 4 kap. 1 och 16 §§ ellagen samt 3 kap. 5 och 6 §§, 4 kap. 5, 6 §§ och 6 kap. 1 och 2 §§ naturgaslagen är omotiverat samt att Lagen om särskilt investeringsutrymme inte träffas av kravet på regulatorns oberoende och därför inte behöver upphävas.

Sverige bör enligt de två experterna i stället eftersträva att behålla så mycket utav befintlig reglering som är möjligt och endast lyfta ut de regler som strider mot EU-rätten och myndighetens oberoende i dagsläget. Elnäts- och naturgasregleringen anges sedan förhandsregleringens införande ha haft en historia med omfattande domstolsprocesser. Detta anges ha haft negativ inverkan på regleringens syften om att skapa långsiktiga och förutsebara förutsättningar för branschen, men också resulterat i en betydande praxis som regleringen har haft och fortfarande kommer att ha ett stort behov av.

De två experterna invänder mot utredningens förslag i ett flertal avseenden, av vilka enbart ett urval refereras i detta yttrande. (Se sidorna 375 – 396 för det särskilda yttrandet i sin helhet). Experterna anger att de under utredningens gång har föreslagit åtgärder såsom att behålla mer av befintlig lagstiftning som de inte ser som problematisk ur ett EU-rättsligt perspektiv så att lagstiftning och praxis kan ge vägledning i den mån det inte står i strid med EU-rätten. De har också föreslagit att begränsa bemyndiganden till Ei så att principiellt viktiga metodval för intäktsregleringen i stället ska framgå direkt i Ei:s intäktsramsbeslut. Detta gäller till exempel avkastningens storlek. Vidare har de föreslagit att senarelägga ikraftträdandet så att det finns möjlighet till dialog och samsyn om det nya regelverket och ge elnäts- och gasnätsföretagen mer anpassningstid och därmed stabilare förutsättningar att bedriva verksamheten; samt att se över Ei:s organisation så att det i vart fall inte är samma avdelning och samma personer som har inflytande över både normgivning och tillämpning av dessa normer.

Specifikt när det gäller en senare tidpunkt för ikraftträdande har de två experterna angett bland annat följande. I betänkandets internationella utblick anges det framkomma att inget av de nordiska grannländer som utredningen analyserat närmare ser anledning att genomföra några lagstiftningsåtgärder överhuvudtaget med anledning av Tysklandsdomen. Inte heller framkommer några uppgifter om sådana planer i de övriga medlemsstater som utredningen studerat, även om det i Nederländerna pågår diskussioner huruvida domen påverkar genomförandet av det senaste elmarknadsdirektivet. Det enda land som de facto planerar någon form av lagstiftningsåtgärd är Tyskland självt, alltså det land som förlorade målet i EU-domstolen. Att Tyskland återkallar förbundsregeringens befogenheter är således väntat. Det bör dock enligt de två experterna noteras att den nya tyska lagstiftningen föreslås träda i kraft i slutet av 2027 för gasnätsregleringen och vid utgången av 2028 för elnätsregleringen. För Sveriges del, som i nu aktuellt avseende, till skillnad från Tyskland i inte fällt i EU-domstolen för felaktigt genomförande av EU-rätten, föreslås däremot ny lagstiftning som ska träda i kraft om drygt ett år.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har angett att den aktuella domen från EU-domstolen innebär att det inte är ett realistiskt alternativ att avstå från åtgärd. Vidare har utredningen angett det i och för sig vore möjligt med en mindre omfattande ändring av det svenska regelverket men att detta skulle vara förenat med betydande risker. Det riktas en rad invändningar mot utformningen av författningsförslaget i det särskilda yttrandet. De två experter som står bakom det särskilda yttrandet delar således varken utredningens syn på vilka ändringar som bör genomföras (i flera avseenden) eller när ändringar borde träda i kraft. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra vilka förändringar i regelverket som kan anses mest motiverade att göra, utan detta synes vara en fråga om allmänpolitisk bedömning. Vad Regelrådet emellertid kan konstatera är att utredningen endast i begränsad utsträckning har redogjort för alternativa lösningar som skulle innebära antingen mindre omfattande förändringar i regelverket eller ett senare ikraftträdande. Regelrådet kan också konstatera att det i vart fall såvitt Regelrådet kan förstå är riktigt att utredningens internationella utblick (se kapitel 6 i betänkandet) inte innehåller något exempel på andra medlemsstater som har

identifierat behov av ändring i sin nationella lagstiftning utom just Tyskland, samt att det tyska ikraftträdandet föreslås ske senare än den tidpunkt för ikraftträdande som utredningen föreslagit. Det är Regelrådets uppfattning att det hade varit motiverat med en väsentligt tydligare beskrivning av för- och nackdelar med alternativa lösningar än den som utredningen har gjort. Som minimum borde det ha klargjorts vilka för- och nackdelar som utredningen skulle se med ett senare ikraftträdande för de svenska ändringarna, alldeles oavsett vilka ändringar som föreslås. Det kan, såvitt Regelrådet förstår, vara riktigt att det inte är ett realistiskt alternativ att avstå från ändringar i regelverket. Mot bakgrund av att det förefaller vara så att ingen annan medlemsstat än Tyskland förbereder ändringar i sitt regelverk till följd av EU-domstolens dom hade det likväl varit motiverat med ett mer utförligt resonemang även om detta.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att utredningens uppfattning är att den föreslagna strukturen till ny lagstiftning är förenlig med EU-rätten. De bestämmelser som på grund av tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter inte får finnas i lag har plockats bort. Vidare analys av hur utredningen bedömer respektive bestämmelse i förhållande till EU-rätten återfinns i kapitel 7 om utredningens överväganden samt kapitel 8 som mer specifikt handlar om regleringen av intäktsramar. Utredningen anser vidare att befintlig svensk lagstiftning redan ligger i linje med artikel 60.8 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.17 i gasmarknadsdirektivet, där det föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet rätt att överklaga hos ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering. Förslag som utredningen lämnar om att ge kunderna större möjligheter att påverka metoderna för bestämmande av intäktsramar anges också vara förenliga med EU-rätten. De anges tillgodose kundperspektivet, inklusive konsumentperspektivet, som berörs både i elmarknadsdirektivet och i gasmarknadsdirektivet.

Vidare anges att det bör noteras att vissa av de bestämmelser som utredningen föreslår ska upphävas har införts för att genomföra andra EU-direktiv. Det gäller exempelvis vissa bestämmelser som tidigare har införts för att genomföra artikel 21 i förnybartdirektivet, direktiv (EU) 2018/2001, som innehåller krav som ska underlätta för egenanvändare av förnybar energi. Svenska bestämmelser som har anmälts för att genomföra artikel 21.2 a i) och ii) i förnybartdirektivet anges återfinnas i ellagen. Det anges inte finnas krav i EU-rätten på att någon sådan ersättning, som är aktuell enligt dagens bestämmelser i ellagen, ska betalas ut vid produktion. Att den idag befintliga ersättningen anmälts som en åtgärd för att genomföra förnybartdirektivet anges inte ändrar detta. Bestämmelserna kan därför enligt utredningens mening upphävas utan att genomförandet av förnybartdirektivet påverkas. Det nämns även några andra exempel. Sammanfattningsvis anges att utredningen inte kunnat se att det finns någon omedelbar risk för att de paragrafer som upphävs genom dess förslag genomför förnybartdirektivet på ett sådant sätt att en ersättande åtgärd skulle krävas för att genomföra berörda artiklar. Vid behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa uppfyllandet anser utredningen att regeringen i första hand bör överväga åtgärder som med säkerhet inte inskränker tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Det anges också att utredningen föreslår flera ändringar som berör Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, (energieffektiviseringsdirektivet). Det anges gälla exempelvis den hittillsvarande 4 kap. 26 § ellagen som anger att avgifter för överföring av el

ska utformas på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och användning. Även andra exempel nämns. Det anges att genomförandet av de nämnda artiklarna i energieffektiviseringsdirektivet inte påverkas på något sätt genom utredningens förslag. Bestämmelser i hittillsvarande ellagen kommer i ett fall att finnas kvar, men formuleras om något och byta plats. Även bemyndigandet att meddela föreskrifter om vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet kommer att finnas kvar, men placeras sist i 5 kap. ellagen. Utredningen bedömer även att detta är förenligt med artikel 18.1 andra stycket i elmarknadsförordningen, som anger att den metod som används för att fastställa nätavgifterna inte ska påverka tillämpningen av artikel 15.1 och 15.6 i energieffektiviseringsdirektivet samt kriterierna i bilaga XI till det direktivet.

I det tidigare nämnda särskilda yttrandet har, som redan refererats, framförts synpunkter om att i vart fall delar av det som utredningen föreslår inte krävs enligt EU-rätten. En specifik aspekt som tas upp i detta avseende är frågan om upphävande av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet. De aspekter som de två experterna framhåller i denna fråga är att de inte anser att lagen måste upphävas på grund av EU-domstolens dom men också att ett upphävande av lagen skulle kunna utgöra ett hinder för nödvändiga investeringar i elnätet. Utöver dessa argument för experterna också ett resonemang om hur ett upphävande av lagen förhåller sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("EKMR") stadgas att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. I det särskilda yttrandet anger experterna att begreppet egendom omfattar tillgångar eller ekonomiska förmåner som den enskilde har legitima förväntningar att få komma i effektivt åtnjutande av. En legitim förväntning måste vara mer konkret än bara en förhoppning om något, och bör grundas på en rättslig bestämmelse eller en rättshandling. Experterna anger att elnätsföretagen i och med kammarrättens domar avseende underskott från tillsynsperioden 2012–2015 har haft legitima förväntningar om en ekonomisk förmån, vilka de anger bekräftats genom antagandet av lagen om särskilt investeringsutrymme och Ei:s efterföljande beslut om investeringsutrymme. Detta bör enligt experterna anses utgöra en sådan rimlig grund i nationell rätt som en enskild har rätt att förlita sig på. Elnätsföretagen har enligt experternas agerat i enlighet med förväntningarna genom att besluta om investeringar som väntas frigöra investeringsbelopp och öka intäktsramen. Investeringarna är delvis genomförda, delvis pågående och delvis förestående. (Se sidorna 383 – 390 för hela experternas resonemang om upphävandet av lagen om särskilt investeringsutrymme).

Utredningen har för sin del fört ett resonemang om experternas invändningar mot upphävande av lagen om särskilda investeringar i betänkandets avsnitt 8.2.3. I denna beskrivning anger utredningen bland annat följande. De aktuella bestämmelserna föreslås upphävas eftersom de till följd av tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter inte får finnas i lag eller förordning. De berättigade förväntningar som nätföretagen gör gällande hänför sig av förklarliga skäl inte till något förhållande som har med befogenheterna att göra, utan till det materiella innehållet i bestämmelserna. För den händelse att lagstiftaren inte skulle hålla med utredningen om att ovan nämnda bestämmelser behöver utgå på grund av att de inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter, ger utredningen i det följande sin syn på om det ändå finns skäl att upphäva bestämmelserna och om så är fallet, om det skulle vara förenligt med principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar. Utredningen anger att en av anledningarna till att lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ursprungligen infördes var den så kallade stopplagen, som hade trätt i kraft den 1 april 2020. Stopplagen innebar att underskott från tillsynsperioden 2012–2015 skulle förfalla om det inte utnyttjats under tillsynsperioden 2016–2019. De invändningar som nätföretagen inom ramen för utredningen har framfört mot förslaget att ta bort bestämmelserna om särskilt

investeringsutrymme anges i allt väsentligt vara desamma som de framförde vid framtagandet av stopplagen. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att var och en är skyddad mot tvångsvis överföring av en egendomsrätt till det allmänna eller någon annan enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande. Det anges att regeringen i fråga om stopplagen angav att en lagbestämmelse som innebär att en tidigare utnyttjad intäktsram bara får utnyttjas under en begränsad tid på fyra år efter en myndighets fattade beslut om sådan ram inte utgör ett sådant expropriatoriskt ingrepp mot den enskilde som grundlagsbestämmelsen tar sikte på. Enligt regeringens mening tillfördes inte det allmänna eller någon annan enskild genom en tvångsåtgärd egendom som tillhör nätföretaget. Den nu aktuella frågan om särskilt investeringsutrymme handlar enligt utredningens uppfattning på samma sätt om huruvida belopp som ingår i en utnyttjad intäktsram ska få användas för längre tid än den närmast följande tillsynsperioden. I de hittills meddelade besluten om investeringsutrymme fastslås att det finns ett utrymme och hur stort detta utrymme är. Mot bakgrund av att besluten om särskilt investeringsutrymme endast anger hur stort ett investeringsutrymme är och att de utnyttjade underskotten föreslås kunna utnyttjas under fyra år efter tillsynsperiodens utgång, anser utredningen, på samma sätt som regeringen gjort tidigare i fråga om stopplagen, att förslaget inte utgör någon begränsning av den grundlagsskyddade äganderätten.

Utredningen anger vidare att i samband med utredningens arbete har nätföretagen lyft fram att de har "berättigade förväntningar" att få öka sina intäktsramar motsvarande sina investeringsbelopp under kommande tillsynsperioder. De har vidare framfört att investeringar görs på lång sikt och att medel för detta har avsatts, även om det inte kommit till uttryck när Ei undersökte lagens tillämpning fram till och med 2021. Invändningen om berättigade förväntningar har behandlats tidigare. Utredningen anger att det i förarbetena till den ovan nämnda stopplagen redogjordes för hur regelverket förhåller sig till denna EU-rättsliga rättssäkerhetsprincip. Enligt principen om skydd för berättigade förväntningar krävs det att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar, samt innebära att en person ska vara tillåten att handla och bedriva sin näringsverksamhet i berättigad förväntning om att den existerade unionslagstiftningen ska fortsätta att gälla. I den nämnda propositionen anförs vidare att principen inte innebär att ett företag kan ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras några lagändringar överhuvudtaget, utan endast att företaget kan ifrågasätta det sätt på vilket en sådan ändring görs. För att ett företag med framgång ska kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar krävs att en myndighet har väckt grundade förhoppningar hos företaget genom att ge tydliga försäkringar. Utredningen kan inte se att EU-domstolens praxis ger stöd för att en svensk lagstiftning, som inte uppfyller kraven enligt EU-rätten, skulle kunna skapa berättigade förväntningar i den ifrågasvarande situationen. Utredningen anför till stöd för detta bland annat ett antal specifika avgöranden i EU-domstolen. (Se sidorna 180 -187 för utredningens resonemang i sin helhet).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur utredningen ser på förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Denna beskrivning innehåller både hur det enligt utredningens uppfattning förhåller sig till EU-rättslig lagstiftning på el- och gasmarknadsområdet och kopplingar till två andra rättsakter på energiområdet. Som har beskrivits ovan finns i betänkandet också en genomgång av den aktuella domen i EU-domstolen som utredningen funnit föranleder det författningsförslag som lämnas. De synpunkter som framförs i det särskilda yttrandet visar att det kan finnas olika tolkningar såväl av vilka förändringar som EU-rätten kräver som om förslaget i alla enskildheter skulle vara förenligt med egendomsskydd och andra delar av EU-rätten. Alldeles oavsett vilken bedömning som skulle vara mest välgrundad i dessa avseenden, vilket Regelrådet inte kan

avgöra, finns frågan om förslaget överensstämmelse med EU-rätten kan anses ha beskrivits på ett tillräckligt tydligt sätt. Regelrådet finner att utredningen har beskrivit sin syn på överensstämmelsen med EU-rätten på ett förhållandevis utförligt sätt, inklusive att kommentera i vart fall delar av de invändningar som framförs i det särskilda yttrandet. Som en beskrivning av hur förslagsställaren ser på förslaget överensstämmelse med EU-rätten är detta tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets tolfte kapitel anges att de lagändringar som är hänförliga till befintlig reglering som eventuellt inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter som den tillerkänns i elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet, bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remittering av förslagen, beredning i Regeringskansliet och behandling i riksdagen, anges en lämplig tidpunkt för ikraftträdande vara den 1 januari 2025.

När det gäller informationsinsatser anges att när bestämmelserna om anslutningsskyldighet och anslutningsavgifter, om avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning förändras skulle det i teorin kunna leda till stora effekter för nätföretagen, om Ei inte i god tid informerar om vad som kommer att gälla framöver. Med god kommunikation mellan Ei och nätföretagen, samt ett förutseende föreskriftsarbete av myndigheten, bör emellertid sådana problem, enligt utredningen, kunna undvikas.

Regelrådet gör följande bedömning. Vanligen finner Regelrådet att en beskrivning av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande inte är en fråga som kräver utförlig redovisning. I det här ärendet finner Regelrådet att det har framförts mycket specifika invändningar i det särskilda yttrande som gäller just valet av tidpunkt och möjliga negativa effekter för nätföretagen av att denna tidpunkt väljs. Som också har nämnts ovan finns det information som utredningen samlat in från andra medlemsstater som visar att dessa i vart fall inte i nuläget förefaller överväga förändringar i sitt regelverk till följd av den aktuella domen från EU-domstolen. Inte minst väsentligt i det sammanhanget är att Tyskland som träffas av domen synes ha valt en senare tidpunkt. Regelrådet utesluter inte att det kan finnas bärande skäl för att välja den förordade tidpunkten för ikraftträdande men mot bakgrund av de förutsättningar som nyss nämnts hade det behövts en tydligare beskrivning av vilka skäl som utredningen anser talar för den valda tidpunkten. Regelrådet konstaterar däremot att det som angetts om behovet av kommunikation avseende vissa ändringar på naturgasområdet kan anses vara en beskrivning av behov av speciella informationsinsatser i vart fall i detta avseende, även om den inte var helt lätt att finna i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen nämns el- och gasnätsföretag, el- och gasproducenter, balansansvariga och företagskunder som berörda av förslaget. I betänkandets avsnitt 3.1.2 beskrivs elnätsföretag enligt följande. Det svenska transmissionsnätet ägs av staten och

förvaltas av Affärsverket svenska kraftnät. Regionnätet ägs till största delen av de tre företagen Ellevio AB, E.ON Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB, medan lokalnäten ägs av 145 företag av varierande storlek och med olika ägandeformer. Ägarna utgörs av staten, kommuner, ekonomiska föreningar, pensions- och riskkapital samt börsnoterade företag. Knappt hundra av nätföretagen är kommunägda och knappt trettio ägs av en ekonomisk förening. Sexton av företagen är privatägda. När det gäller gasnätföretagen anges följande i avsnitt 3.2.2. I Sverige ägs och drivs transmissionsnätet av Swedegas AB, som även har systembalansansvaret. Distributionsnätets verksamhet i det västsvenska naturgassystemet bedrivs av fem gasnätsföretag (Göteborg Energi Gasnät AB, Krafringen Nät AB, Varberg Energi AB, Weum Gas Aktiebolag och Öresundskraft AB). Stads- och fordonsgasnätet i Stockholmsområdet ägs av Gasnätet Stockholm AB. Av de ovannämnda sju gasnätsföretagen är fyra kommunägda och tre privatägda.

I kapitel 3 beskrivs också hur el- och gasnäten är uppbyggda och förbundna med motsvarande nät i andra länder.

I konsekvensutredningen anges att el- och gasproducenter påverkas av utredningens förslag direkt genom att vissa enskilda bestämmelser föreslås tas bort och indirekt i de delar som förändrar regleringens struktur. För merparten av el- och gasproducenter, samt el- och gashandelsföretag anges att konsekvenserna förväntas bli försumbara eller relativt små. För småskaliga elproducenter kan dock konsekvenserna bli omfattande. Små elproducenter beskrivs på följande sätt. De producenter som avses är de som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt. En stor majoritet av de produktionsanläggningar som berörs av dessa förändringar anges utgöras av solesanläggningar. Upp emot 150 000 befintliga solesanläggningar anges träffas av ökade kostnader. Utöver solesanläggningar påverkar förslaget också anläggningar för vindkraft och småskalig vattenkraft. För vindkraft är det främst äldre anläggningar som har utnyttjat undantaget som föreslås avskaffas. (Nyare anläggningar anges ha en installerad effekt som överstiger tröskelvärdet på 1500 kW). När det gäller den småskaliga vattenkraften finns ingen officiell statistik över antal anläggningar inom aktuella effekt- och produktionsspänn. Enligt en studie från IVL Svenska Miljöinstitutet, som i sin tur använde uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten, uppgår antalet vattenkraftverk med en installerad effekt under 1 500 kilowatt till cirka 1 700. Det anges innebära att regelförändringarna även får konsekvenser för ett relativt stort antal småskaliga vattenkraftverk.

Balansansvariga anges vara tidigare nämnda Svenska kraftnät och Swedegas.

Konsekvenserna av utredningens förslag anges främst beröra nätföretag och andra företag inom el- och gasbranschen. Alla förslag som kan få en påverkan på framtida nätavgifter för el- och gas anges emellertid kunna få betydelse för ett stort antal företagskunder. I praktiken påverkas alla Sveriges företag direkt eller indirekt av nätavgifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att nätföretag och andra företag i el- och gasbranschen kan väntas beröras direkt, i varierande grad, av förslaget. Mer indirekt, genom möjlig påverkan på nätavgifter, anges i princip alla företag kunna beröras. El- och gasnätsföretag har också beskrivits till antalet och det framgår hur många som är offentligt respektive privat ägda. Däremot kan Regelrådet inte anse att storleksmässig beskrivning av gasnätsföretagen är tillräckligt tydlig. Det finns en beskrivning av antal anläggningar för småskalig elproduktion som berörs och vilken installerad effekt de har. Däremot så är det inte tydligt hur många av de småskaliga elproduktionsanläggningarna som ägs och drivs av företag. Av den information som finns i konsekvensutredningen framgår det att i vart fall en

stor del av solesanläggningarna kan antas ägas av villaägare. Ingen information anges om den småskaliga vattenkraften eller de äldre vindkraftsanläggningarna. Det är sammantaget inte tillräckligt tydligt beskrivet hur många och hur stora företag som finns inom gruppen småskaliga elproducenter, även om det i och för sig går att bilda sig en uppfattning om anläggningarnas effekt. Eftersom konsekvenserna för dessa verksamheter anges kunna bli påtagliga (vilket kommer att refereras mer utförliga i avsnitt senare i detta yttrande) hade beskrivningen av företag i denna grupp behövt vara tydligare. Mot den bakgrunden kan inte beskrivningen av berörda företag anses vara tillräcklig när det gäller antal och storlek, även om det finns värdefull information i vissa delar. Branschmässig beskrivning är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen redovisas först konsekvenser av utredningens förslag på en övergripande nivå för berörda aktörer, därefter följer redovisningar på en mer preciserad nivå, bland annat för berörda företag. I den övergripande redovisningen anges bland annat följande.

Utredningen bedömer i flera fall att bestämmelser inte får föreskrivas i lag på grund av EU-rätten och att sådana bestämmelser därför ska upphävas. De flesta förslagen om upphävande anges inte medföra några direkta konsekvenser för nätavgifterna. Det är i stället Ei:s tillämpning av det nya regelverket som medför konsekvenser, särskilt om myndigheten väljer att basera denna på andra förhållanden än de som i dag ligger till grund för beslutet. Om Ei däremot i föreskrifter skulle införa samma bestämmelser som gäller i dag skulle inga konsekvenser uppstå, eftersom tillämpningen då skulle bli densamma. Det anges också att historiskt har de intäktsramar som Ei har beslutat varit lägre än de som nätföretagen eftersökt och också tilldelats efter slutliga domstolsbeslut. Det har inneburit att nätföretagen har fått möjlighet att ta ut högre nätavgifter än vad Ei i ett första skede har beslutat om. I tabellform redovisas att intäktsramar efter domstolsprövning för perioden 2012-2015 var 195 miljarder kr, vilket kan jämföras med att elföretagen ursprungligen ansökte om 183 miljarder och Ei:s beslutade intäktsram för samma period (som alltså överklagades till domstol) var 160 miljarder. Ett liknande mönster visas för andra perioder. (Se tabellerna 13.3 och 13.4 på sida 286 för den fullständiga bilden). Det anges också att intäktsramar inte med automatik är detsamma som intäkter och en högre intäktsram innebär således inte att högre avgifter kommer att tas ut av varje enskild nätkund. För tillsynsperioden 2016–2019 uppskattas ungefär en fjärdedel av elnätsföretagen ha utnyttjat 95 procent eller mer av sin intäktsram. Det anges innebära att de flesta nätföretag inte maximerade sina intäkter i förhållande till intäktsramen. En förklaring anges kunna vara att de slutliga besluten efter domstolsprövningar fattades sent i tillsynsperioden, något som gjorde det svårare för nätföretagen att nyttja sin intäktsram. Att de tidigare beslutade intäktsramarna i och med domstolsavgörandena har ökat i förhållande till Ei:s ursprungliga beslut anges inte nödvändigtvis betyda att samma förhållande kommer att råda framöver. Huruvida utredningens förslag i förlängningen kommer att medföra förändrade intäktsramar i kommande tillsynsperioder och därmed förändrade nätavgifter för el- och gasnätskunder på längre sikt, anges vara mycket osäkert. Det anges också vara värt att poängtera att låga nätavgifter inte uttryckligen är ett mål med regleringen. Även om lägre intäktsramar sannolikt medför lägre nätavgifter initialt, skulle det i förlängningen kunna leda till att nätföretagen inte

har möjlighet att genomföra nödvändiga investeringar. Det skulle i sin tur kunna leda till mindre effektiva nät och därigenom högre priser på både nät och handel på sikt.

När det gäller nätavgifterna för naturgas anges det ha framförts farhågor till utredningen att dessa kan komma att öka till följd av de förändringar som utredningen föreslår gällande reglerna om avvikelser och överullning av underskott. Förslaget medför en skillnad så till vida att gasnätsföretagen hittills skulle kunna anses ha haft möjlighet att föra med sig ett ackumulerat underskott, en möjlighet som nu försvinner när överullning enligt huvudregeln endast får ske till den närmast följande tillsynsperioden. Nätföretagen har framfört att det faktum att de har anpassat sin prissättning efter möjligheten att öka sina intäkter i senare perioder gör att det finns en överhängande risk för avgiftsökningar om förslaget genomförs. Nätföretagen menar dessutom att de inte kommer att veta om och när den möjlighet till ventil som föreslås kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten och att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att höja nätavgifterna för att ta in större intäkter, så att dessa inte går förlorade. Utredningen instämmer i att förslaget om att förändra regelverket avseende avvikelser och överullning av underskott kan komma att medföra att nätavgifterna ökar.

Sammanfattningsvis anser utredningen att effekterna på nätavgifterna till följd av förslagen avgörs av de föreskrifter som Ei väljer att införa och hur regelverket i övrigt tillämpas. Enligt utredningen anges det därför inte vara möjligt att försöka kvantifiera en effekt på el- och gasnätspriserna till följd av de mer strukturella förändringar av regelverket som utredningen föreslår. Det bör enligt utredningen emellertid noteras att även om de totala nätavgifterna är oförändrade, kan enskilda avgifter påverkas av utredningens förslag. Det anges gälla exempelvis nätavgifterna för småskaliga elproducenter som kan förväntas påverkas av utredningens förslag om att 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen ska upphävas.

I den övergripande konsekvensbeskrivningen tas det även upp effekter av upphävandet av lagen om särskilda investeringsutrymme för elnätets verksamhet. Därvid anges bland annat följande. Förslaget kan förväntas få en påtaglig effekt på nätavgifterna. Ett borttagande av bestämmelserna anges påverka nätföretagens intäktsramar och därmed i förlängningen nivån på kundernas nätavgifter. Regelverket om särskilt investeringsutrymme anges innebära att elnätsföretag med en outnyttjad intäktsram från tillsynsperioden 2012–2015 under vissa förutsättningar får möjlighet att utöka intäktsramarna under perioderna 2020–2023 och 2024–2027. Konsekvenserna av förslaget om att upphäva regelverket uppkommer när den nya lagstiftningen träder i kraft, men anges också i praktiken avgöras av hur Ei tillämpar regelverket fram till dess att det upphävs. Enligt utredningens förslag ska det nya regelverket träda i kraft den 1 januari 2025. Det anges innebära att nuvarande regelverk om särskilt investeringsutrymme i konsekvensanalysen antas gälla under innevarande tillsynsperiod. Utredningen utgår i sin analys från att de nätföretag som har haft en outnyttjad intäktsram från tillsynsperioden 2012–2015 och som har erhållit beslut om särskilt investeringsutrymme kommer att ges möjlighet att nyttja detta under den nuvarande tillsynsperioden 2020–2023, men att Ei inte kommer att fatta några nya beslut om särskilt investeringsutrymme för den kommande tillsynsperioden 2024–2027. Utredningen framhåller det som viktigt att understryka att detta är ett antagande för att möjliggöra en konsekvensbeskrivning och inte utredningens rekommendation eller förväntan om hur Ei bör agera. I skrivande stund anges ett utrymme motsvarande knappt 29 miljarder kronor ha beslutats av Ei. Om samtliga nätföretag ansöker om och får ett beslut om särskilt investeringsutrymme, uppskattar myndigheten att det totala investeringsutrymmet uppräknat till 2021 års prisnivå uppgår till knappt 34 miljarder kr. Detta anges emellertid vara en uppskattning som rymmer vissa antaganden och därmed ska tolkas med försiktighet. I det fall nätföretagen ges möjlighet att tillgodoräkna sig hela det särskilda investeringsutrymmet och uppfyller de krav som ställs på

investeringar, anges innebörden av regelverket vara att nätföretagens intäktsramar kan förväntas öka med motsvarande investeringsbelopp, som maximalt kan uppgå till det totala investeringsutrymmet. Som tidigare har beskrivits innebär möjligheten till högre intäktsramar inte att de samlade nätavgifterna ökar lika mycket, utan det beslutade beloppet ska ses som ett tak och det slutliga resultatet beror på hur varje enskilt nätföretag agerar. Enligt utredningen går det emellertid att förutsätta att högre intäktsramar i genomsnitt medför ökade nätavgifter för kundkollektivet. Konsekvensen för den enskilda nätkunden beror på hur stort investeringsutrymme det specifika nätföretaget tilldelas och hur det väljer att utnyttja det. En risk som har framförts av elnätsföretagen anges vara att oförutsebara ändringar i regelverket gör det svårare för dem att eftersträva stabila nätavgifter för kunderna. Att de har möjlighet att utnyttja intäktsramar under längre tid medför en jämnare fördelning av de totala tillåtna avgiftsuttagen över tid. Elnätsföretagen kan därigenom ge nätkunderna förhållandevis stabila nätavgifter även om intäktsramarna ändras mellan tillsynsperioder och i förekommande fall efter överprövningar. Utredningen anger att det således finns en risk att förslaget om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme medför ett ojämnare avgiftsuttag. Då antagandet är att regelverket endast tillämpas under innevarande tillsynsperiod blir det relevant att undersöka hur stor andel av det totala investeringsutrymmet om 34 miljarder kr som kan förväntas utnyttjas under denna period. Ei anges ha uppskattat att det preliminära investeringsbeloppet för perioden 2020–2023 uppgår till knappt 18 miljarder kr. Det anges innebära att den sammanlagda nätavgiften under innevarande tillsynsperiod som mest kan öka med 18 miljarder kr till följd av regelverket om särskilt investeringsutrymme. Med antagandet att regelverket endast tillämpas under innevarande tillsynsperiod, anges förslaget om att upphäva regelverket innebära att nätföretagen inte får möjlighet att utnyttja resterande del av investeringsutrymmet under kommande tillsynsperiod. Förslaget om att upphäva regelverket anges därmed innebära att den sammanlagda nätavgiften minskar med upp till cirka 16 miljarder kr, jämfört med en situation då hela utrymmet hade kunnat utnyttjas. Denna uppskattning bör enligt utredningen emellertid användas med stor försiktighet, eftersom det i praktiken kan förväntas att nätföretagen anpassar sitt agerande med vetskap om att regelverket kommer att upphävas och att vissa investeringar inte kommer att genomföras. Beräkningen bygger dessutom på att nätföretagen även i övrigt investerar enligt plan, något som enligt utredningen är svårbedömt med tanke på den osäkerhet som i skrivande stund råder kring regelverket. Nätföretagen anges under utredningens arbete ha påtalat de stora osäkerheter som föreligger och framfört att de förväntar sig att en större andel av det totala investeringsutrymmet kommer att utnyttjas under den senare tillsynsperioden 2024–2027, jämfört med Ei:s bedömning. Det skulle enligt utredningen i så fall innebära att storleken på de konsekvenser som har beskrivits ökar.

Samtidigt som dagens regelverk medger att intäktsramarna ökar ställer det enligt utredningen också krav på ökade investeringar i elnätet. Det anges vara svårt att med säkerhet bedöma huruvida hela investeringsbeloppet är additionella investeringar som genomförs till följd av regelverket. Ei anges exempelvis ha uppfattningen att vissa nätföretag har möjlighet att tillgodoräkna sig sitt särskilda investeringsutrymme, utan att öka sina investeringar jämfört med aviserade planer. Å andra sidan anges det att flera nätföretag har framfört att de planerar och genomför stora investeringar som inte hade kommit till stånd utan möjlighet till en högre intäktsram. Dessa investeringar, menar nätföretagen, kommer inte att bli av eller kraftigt försenas om regelverket upphävs. Utredningens bedömning anges vara att investeringarna ökar till följd av regelverket om särskilt investeringsutrymme, men att storleken på effekten är osäker. Det anges vara möjligt att vissa investeringar som genomförs inom ramen för regelverket ändå hade kommit till stånd i ett senare skede. Det anges därför vara svårt att bedöma om värdet av de ökade investeringarna för samhället står i proportion

till den kostnad som regelverket medför för kundkollektivet. Enligt utredningen bör det emellertid samtidigt understrykas att upphävandet av regelverket kan komma att leda till minskade investeringar i en tid då de flesta bedömare är överens om att investeringarna i elnätet behöver öka. Sammanfattningsvis kan utredningens förslag om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme få stor påverkan på nätavgifterna. Hur stora konsekvenserna blir beror på när förändringen träder i kraft samt nätföretagens och Ei:s agerande. Som ett teoretiskt takbelopp för hur mycket den sammanlagda nätavgiften kan förväntas minska till följd av utredningens förslag om upphävande av regelverket kan en uppskattning på cirka 16 miljarder kronor användas. Detta anges emellertid vara en siffra som ska användas med stor försiktighet och det anges viktigt att understryka att påverkan på nätavgifterna i detta sammanhang utgör en kortsiktig effekt och att det är möjligt att den minskade investeringsvilja som förändringen ger upphov till på sikt leder till ett än större investeringsbehov och därmed högre nätavgifter.

Utredningens förslag i de delar som rör överklagandebestämmelserna anges syfta främst till att effektivisera domstolsprocesserna. I förlängningen anges effektivare processer kunna medföra lägre nätavgifter, eftersom aktörernas kostnader för att bedriva domstolsprocesser minskar. Konsekvenserna för nätavgifterna till följd av förslagen som rör domstolsprövningarna anges emellertid vara svårbedömda och sannolikt små.

I konsekvensutredningen finns också ett avsnitt med en mer detaljerad beskrivning av effekter för företag. Där anges bland annat följande. När det gäller föreslagna regelförändringar av strukturell karaktär beror de konkreta konsekvenserna för nätföretagen i stor utsträckning på hur tillsynsmyndigheten Ei kommer att agera och på innehållet i de föreskrifter som myndigheten kommer att ta fram. I det fall utredningen föreslår att en bestämmelse ska upphävas är det Ei som får avgöra om den ska införas i myndighetens föreskrifter eller om det som tidigare har gällt inte längre ska gälla. Förslaget om offentliggörande av preliminära metoder för att fastställa intäktsramar anges syfta till att öka kundernas delaktighet, men ger också nätföretagen ytterligare en möjlighet att inkomma med synpunkter. Nätföretagen anges redan i dag vara involverade i framtagandet av beräkningsmetoder genom informationsmöten och deltagande i referensgrupper. Utredningens förslag anges medföra att förväntningarna på processen tydliggörs, men bör för nätföretagen i praktiken inte medföra några drastiska förändringar jämfört med dagens situation. Konsekvenserna av förslaget att justera bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas, samt att bestämmelserna om att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätverksamheten med mera utgår, beror av hur dessa aspekter hanteras av Ei. Det anges att Ei redan idag behöver tolka de aktuella relativt övergripande bestämmelserna och tillvägagångssättet bedöms inte förändras. Därför bedömer utredningen att det inte blir några praktiska konsekvenser för nätföretagen i det avseendet.

Att en bestämmelse om att underskott kan få föras över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande införs, skulle kunna få relativt stora konsekvenser för elnätsföretagen. Om överföring av underskott tillåts skulle det kunna medföra betydande positiva ekonomiska konsekvenser i form av en ökad intäktsram. Detta uppstår emellertid först om Ei beslutar att möjligheten ska få utnyttjas. För gasnätsföretagen, som enligt nuvarande regelverk skulle kunna anses ha möjlighet att föra över underskott till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, innebär det nya regelverket en begränsning som anges kunna medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser. Det anges råda stora osäkerheter kring framtida beslutsprocesser och det är därför svårt att bedöma hur ofta överföring av underskott till ytterligare en period kommer att ske. Om Ei:s beslut om att tillämpa ventilen blir relativt ovanliga blir konsekvenserna av att ventilbestämmelsen införs för ett genomsnittligt

nätföretag begränsade. Det anges att nätföretagen har anfört att förslaget kommer att medföra fortsatt osäkerhet, då företagen inte kommer att veta med säkerhet när och om möjligheten till ventil kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten. Nätföretagen menar att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att ta in större intäkter under tillsynsperioderna för att inte gå miste om dessa och att regeln därmed riskerar att bli verkninglös. Nätföretagen har därför framfört att man anser att överullning ska tillåtas för minst två tillsynsperioder både för el- och gasnät. Utredningen anser att det är en uppgift för Ei att bedöma om sådan hänsyn ska tas. Det skulle exempelvis kunna göras genom att skapa ett tydligare regelverk för i vilka situationer som överföring av underskott till fler perioder än den närmast följande ska tillåtas. Detta skulle kunna ge klarhet för nätföretagen, minska risken för ökad administration och underlätta Ei:s beslutshandling.

Att bestämmelser om ersättning vid inmatning av el utgår, att bestämmelser om hur avgifter för överföring av el ska utformas justeras samt att bestämmelserna om avgift för överföring av el vid lokal distribution, regional distribution, samt transmission utgår, skulle enligt utredningen i teorin kunna leda till stora effekter för företagen om det innebär att avgiftsmodellen behöver justeras. Det handlar om grundläggande bestämmelser som behövs för att få till stånd en fungerande prissättning. Utredningen anger emellertid att den inte fått några indikationer på att dessa bestämmelser materiellt sett kommer att förändras i Ei:s framtida tillämpning. Om den bedömningen kvarstår blir det centralt att det inte uppstår något glapp mellan upphävandet av lagbestämmelserna och att nya bestämmelser har införts i myndighetsföreskrifter. Om Ei inte ser anledning att förändra de regler som gäller i dag, bör detta tidigt kunna kommuniceras till nätföretagen, exempelvis inom ramen för en referensgrupp i ett föreskriftsarbete. Då kan eventuell tidigare praxis tillämpas och osäkerhet om vad som gäller kan undvikas. Utifrån ett antagande om att övergången från lagstiftning till reglering på myndighetsnivå inte kommer att medföra några större problem är utredningens bedömning att de föreslagna förändringarna kommer att ha försumbara eller små effekter på nätföretagens verksamhet.

Detta anges gälla också för förslaget om att bestämmelser om hur intäktsramen ska beräknas om ett transmissionsnätsföretag är en statlig myndighet och har finansierat ett avtal om förstärkning av elnätet ska utgå. När det gäller upphävandet av bestämmelsen om nätnytkoersättning, dvs. den ersättning som elnätsföretaget automatiskt ska betala ut till elproducent som matar in el till nytta för elnätet (3 kap. 43 § ellagen), anges utredningens bedömning vara att det är sannolikt att de incitament nätnytkoersättningen ger för produktion kommer att finnas kvar, exempelvis i form av myndighetsföreskrifter. Utredningen framhåller att det kan noteras att Ei efter två domar i förvaltningsrätten i april 2023 har påbörjat en översyn av ersättningen, vilket kan medföra materiella förändringar som ger ekonomiska effekter för både nätföretag och producenter. Detta anges emellertid vara konsekvenser som uppstår till följd av Ei:s tillämpning av regelverket och de konsekvenser som uppstår till följd av utredningens förslag i dessa delar anges vara marginella. Utredningens förslag om att vissa bestämmelser som rör småskalig elproduktion, dvs. att 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen ska upphävas, kan få relativt stora konsekvenser. Framst påverkar förändringen småskaliga elproducenter, men förslagen berör också elnätsföretagen. Elnätsföretagen kommer i viss utsträckning att behöva ta ut nätavgifter från användare som tidigare varit undantagna, vilket kan medföra en något större administrationskostnad. I stort bedöms dock förslagets konsekvenser vara begränsade för nätföretagen. Det bör här också noteras att konsekvenserna av utredningens förslag i dessa delar till viss del redan har inträffat. Ei publicerade den 20 mars 2023 en bedömning på sin hemsida med innebörden att den reducerade nätavgiften enligt 4 kap. 37 § ellagen och undantaget från nätavgift enligt 4 kap. 38 § samma lag strider mot EU-rätten och att bestämmelserna inte bör tillämpas. Ett antal

nätföretag har därefter kommunicerat att de, så länge installationen endast har en och samma säkring för uttag och inmatning, inte kommer att ta ut ytterligare överföringsavgift för elen som matas in i elnätet. Utredningen anser att det är osäkert huruvida denna bedömning av nätföretagen kommer att vara gällande över tid och att förslagets potentiella konsekvenser därför bör beaktas.

Vidare anges det finnas specifika inslag i utredningens förslag om förändringar i regleringen som kan få stora effekter för nätföretagen. Ett sådant är förslaget om att ta bort 5 kap. 29 a § ellagen och upphäva det regelverk som i dag gäller för nätföretagens investeringsutrymme. Förslagets konsekvenser mer övergripande har redan refererats. De faktiska konsekvenserna för nätföretagen beror av när den föreslagna lagförändringen införs och hur Ei agerar fram till införandet. Som redan nämnts uppskattar utredningen att under vissa förutsättningar kan effekten bli att 16 miljarder kr av utnyttjade underskott i förhållande till intäktsramen inte kommer att kunna realiseras. Samtidigt anges förslaget innebära att nätföretagen skulle kunna komma att avstå från investeringar som skulle ha genomförts om det särskilda investeringsutrymmet hade kvarstått. Det anges att nätföretagen under utredningens arbete har framfört att ett upphävande av regelverket skulle få stora ekonomiska konsekvenser. Om upphävandet skulle påverka innevarande tillsynsperiod löper företagen risk att påföras överdebiteringstillägg. De har vidare framfört att minskade intäktsramar för tillsynsperioden 2024–2027 skulle påverka vilja och möjlighet att genomföra investeringar i elnätet och de anser att de negativa konsekvenserna för samhället kan förväntas bli stora. Vidare anges att nätföretagen har framhållit att en förutsättning för investeringar är att regleringen är tillräckligt stabil för att marknadsaktörer ska våga lita på den. Det anges att utredningen har förståelse för att nätföretagen anser att rättsläget är oklart. Intäkter som företagen annars hade kunnat ta in för att finansiera investeringar kommer att utebli till följd av förslaget om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme. Att nätföretagen, som konsekvens av antagandet om att ett nytt regelverk träder i kraft den 1 januari 2025, har möjlighet att utnyttja det särskilda investeringsutrymmet under innevarande tillsynsperiod dämpar enligt utredningen i viss utsträckning storleken på konsekvenserna i den föreliggande konsekvensanalysen. Nätföretagen kommer enligt utredningen med stor sannolikhet att behöva öka sin belåning om investeringarna inte ska minska relativt kraftigt. Generellt sett har nätföretagen enligt utredningen en god ekonomisk ställning, med en hög genomsnittlig soliditet och en relativt låg skuldsättning, även om stora skillnader föreligger mellan olika nätföretag. En följd av en ökad belåning anges vara högre lånekostnader och utredningen ser framför sig att ett flertal nätföretag kan behöva öka sin skuldsättning signifikant för att kunna slutföra påbörjade investeringar. Det anges i detta sammanhang vara viktigt att understryka att nätföretagen har olika möjligheter att anskaffa kapital, vilket medför att storleken på de ökade lånekostnaderna kommer att variera. Konsekvenserna kan således skilja sig markant mellan olika nätföretag och utredningen anser det vara viktigt att Ei bevakar denna utveckling och gör löpande bedömningar av nätföretagens förutsättningar att investera inom ramen för det nya regelverket. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt poängtera att det inte finns några hinder för Ei att införa nya incitamentsstrukturer för att öka investeringarna i de svenska el- och gasnäten.

Det anges att när ett skyndsamhetskrav införs för målen vid domstol kommer det att leda till att beslut om intäktsram får laga kraft snabbare, vilket kommer att underlätta för nätföretagen när de ska planera sina framtida investeringar. Samtidigt kan ett skyndsamhetskrav påverka domstolarnas processledning och göra att nätföretagen får något kortare tider att bereda material och inlagor. I övrigt ser utredningen inga större konsekvenser för nätföretagen av förslagen som berör domstolsprocesserna.

Vissa specifika konsekvenser för gasnätsföretag tas också upp. Gasnätsföretagen anges särskilt beröras av den omstrukturering av sjätte kapitlet i naturgaslagen som föreslås. Avsikten anges inte vara att ändra bestämmelserna i sak, utan att säkerställa att regleringen är förenlig med EU-rätten och i vissa fall anpassa formuleringarna till ellagens motsvarigheter för att undanröja omotiverade olikheter. Ur materiellt hänseende anges utredningens förslag innebära att nya bestämmelser om förseningsavgift, på samma sätt som i dagens ellag, införs för det fall gasnätsföretagen inte lämnar in uppgifter till tillsynsmyndigheten i tid. Vidare kompletteras skyldigheten för gasnätsföretag att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten med en bestämmelse som innebär att om uppgifterna inte lämnas in ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skäligen med hänsyn till uppgifterna i ärendet. Utredningen bedömer att konsekvenserna av dessa förändringar blir marginella. Större konsekvenser kan, som redan nämnts, väntas till följd av de förändringar som innebär att reglerna om avvikelser och överrullning av underskott justeras och anpassas till ellagens formuleringar. Detta medför en skillnad så till vida att gasnätsföretagen hittills skulle kunna anses ha haft möjlighet att föra med sig ett ackumulerat underskott, en möjlighet som nu försvinner när överrullning som huvudregel endast får ske till den närmast följande tillsynsperioden, om inte tillsynsmyndigheten tillåter överrullning till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden. Det anges att nätföretagen har framfört att förändringar av lagstiftningen bör vara framåtblickande och att många företag har anpassat sitt agerande efter möjligheten att under senare perioder öka sina intäkter. Om regelverket ändras ser nätföretagen en överhängande risk för avgiftsökningar. De menar dessutom att nätföretagen inte kommer att veta om den möjlighet till ventil som föreslås kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten och att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att ta in större intäkter för att inte gå miste om dessa. Nätföretagen har därför framfört att man anser att överrullning ska tillåtas för minst två tillsynsperioder både för el- och gasnät. Utredningen anser för sin del att det faktum att reglerna antas träda i kraft den 1 januari 2025 och att förändringarna därmed kan förväntas gälla från och med den tillsynsperiod som inleds 2027 gör att gasnätsföretagen kommer att ha viss tid till sitt förfogande för att anpassa sin prissättning. Därutöver anges att utredningens förslag i de delar som berör domstolsprocesserna borde kunna medföra att slutliga beslut om intäktsramar i framtiden fattas tidigare i den närmast följande tillsynsperioden. Trots det anges förslaget om förändrade regler om hantering av underskott kunna medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser för gasnätsföretagen. Det anges finnas stora svårigheter förknippade med att bedöma hur stora konsekvenser som kan förväntas uppstå. Vissa av de investeringar som skulle ha genomförts med finansiering från det utrymme som gasnätsföretagen till följd av förändringarna inte kan utnyttja, kommer enligt utredningen troligtvis ändå att genomföras inom kommande tillsynsperioder. Samtidigt kan det innebära att andra investeringar uteblir. Oförutsebarheten kan också i sig få negativa konsekvenser för investeringsviljan i en tid då de flesta bedömare är överens om att investeringarna i gasnätet behöver öka.

Vidare anpassas bestämmelserna om omprövning till motsvarande formuleringar i ellagen. Det anges bland annat innebära att det införs en ny bestämmelse om omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat gasnätsföretag. Att regleringen görs mer enhetlig och att ett gasnätsföretag ges samma möjlighet att få sin intäktsram ändrad som ett elnätsföretag, borde enligt utredningen endast medföra fördelar för gasnätsföretagen. Konsekvenserna av förslaget om offentliggörande av metoder för att fastställa intäktsramar har redogjorts för ovan och medför inga andra konsekvenser för gasnätsföretagen än för elnätsföretagen. Inte heller konsekvenserna av att bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas justeras, skiljer sig från de som redogjorts för ovan. Att bestämmelserna om

anslutningsskyldighet och anslutningsavgifter, om avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning förändras skulle i teorin kunna leda till stora effekter för nätföretagen, om Ei inte i god tid informerar om vad som kommer att gälla framöver. Med god kommunikation mellan Ei och nätföretagen, samt ett förutseende föreskriftsarbete av myndigheten, bör emellertid sådana problem kunna undvikas.

Utredningens bedömning anges därför vara att de föreslagna förändringarna kommer att ha försumbara eller små effekter på nätföretagens verksamhet.

Generellt konstaterar utredningen att konsekvenserna för nätföretagens verksamhet sist och slutligen i hög grad kommer att bero på hur Ei väljer att hantera det nya regelverket. I utredningens kontakter med Ei anges det inte ha framkommit att myndigheten planerar att genomföra genomgripande förändringar i de bestämmelser som utredningen föreslår ska upphävas. Däremot pågår ett arbete med att se över metoderna för att beräkna de parametrar som ligger till grund för att bestämma intäktsramar, som inte ingår i de bestämmelser som här avses. Det anges vara oklart hur Ei kommer att behandla de frågor som uppkommer till följd av att regelverket om särskilt investeringsutrymme upphävs. Utredningen konstaterar åter att denna ändring kan ge betydande negativa konsekvenser för nätföretagen men att Ei har möjlighet att om behov föreligger införa en ny incitamentsstruktur för att säkerställa nödvändiga investeringar i de svenska el- och gasnäten.

Sammantaget bedömer utredningen, som nämnts ovan, att konsekvenserna av utredningens förslag för merparten av el- och gasproducenter, samt el- och gashandelsföretag kan förväntas bli försumbara eller relativt små. För småskaliga elproducenter kan dock konsekvenserna bli omfattande. Dessa effekter har beskrivits mer utförligt.

Som redan refererats bedömer utredningen att detta framför allt rör solesanläggningar, småskalig vattenkraft och äldre vindkraftverk. När det gäller solesanläggningarna har det angetts att de flesta troligen ägs av villaägare (men inte nödvändigtvis alla), när det gäller småskalig vattenkraft och äldre vindkraftverk har inget angetts. Eftersom det troligen ingår i vart fall några företag bland de småskaliga elproducenterna refereras det som anges om konsekvenser för dessa här. Hur stor kostnadsökning som drabbar den enskilda anläggningsägaren anges bero på ett flertal faktorer, som exempelvis installerad effekt och mängd överförd energi. För en mikroproducent, som exempelvis en villaägare med solceller på taket, har Ei bedömt att kostnadsökningen kan röra sig från mellan ett par hundra kronor till upp emot ett par tusen kronor per år beroende på den enskilda anläggningens förutsättningar. För en ägare av en större anläggning kan konsekvenserna av förändringen bli betydligt större. När Ei år 2020 gick igenom data över inmatningstariffer från 30 av de större elnätsföretagen för en potentiell anläggning med en effekt på 1 500 kilowatt, uppskattade myndigheten att den årliga överföringsavgiften, om undantagsregeln inte fanns, i genomsnitt skulle uppgå till cirka 180 000 kronor. Då 4 kap. 37 § ellagen föreskriver att dessa anläggningar endast ska betala den årliga kostnaden för mätning, registrering, beräkning och rapportering, uppgår avgiften i dag till cirka 3 000–5 000 kronor per år. En sådan anläggning får alltså en betydande kostnadsökning och det kan inte uteslutas att vissa nyinvesteringar i småskalig elproduktion uteblir om inte kompensatoriska åtgärder införs.

Förslaget om att upphäva dessa bestämmelser anges också medföra att incitamenten för anläggningsägarna förändras. Utredningen hänvisar till en tidigare rapport framtagen av Ei i vilken det bland annat hävdades att dagens regelverk medför en suboptimering av den småskaliga produktionen av förnybar el, där produktionsenheter optimerar sin produktion efter tröskelvärde och därmed producerar mindre än vad de annars skulle göra. Myndigheten uppskattade den kostnad som uppstår för samhället för att ersätta detta produktionsbortfall till

ungefär 250 miljoner kronor. Det anges att Ei i rapporten föreslog att undantaget skulle tas bort för nya små anläggningar. De berörda branscherna framförde under Ei:s utredning starka synpunkter om att undantaget borde kvarstå för befintliga anläggningar, medan flera av dem kunde ställa sig bakom Ei:s förslag om att slopa det för nya anläggningar då dessa vanligtvis har en större effekt än gränsvärdet.

Utredningen konstaterar att flera av de anläggningar som i dag nyttjar undantaget skulle få försämrade ekonomiska förutsättningar av det förslag som utredningen lämnar (som alltså berör befintliga anläggningar). Förändringarna får också negativa konsekvenser för framtida mindre produktionsanläggningar, något som i förlängningen skulle kunna medföra att den förnybara elproduktionen minskade, med negativa miljöeffekter som följd. Samtidigt anser utredningen att det bör konstateras att de snedvridningar av förutsättningarna för elproduktion som bestämmelserna medfört, försvinner, något som anges vara positivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Utredningen nämner också att konsekvenserna av utredningens förslag avseende de små elproducenterna i praktiken till viss del redan har inträffat. Ei publicerade den 20 mars 2023 en bedömning på sin hemsida med innebörden att den reducerade nätavgiften enligt 4 kap. 37 § ellagen och undantaget från nätavgift enligt 4 kap. 38 § samma lag strider mot EU-rätten och inte bör tillämpas. Ett antal nätföretag anges därefter ha kommunicerat att de, så länge installationen endast har en och samma säkring för uttag och inmatning, inte kommer att ta ut någon ytterligare överföringsavgift för elen som matas in i elnätet. Utredningen anser emellertid att det är osäkert huruvida denna bedömning av nätföretagen kommer att kvarstå över tid och att ovanstående konsekvenser därför bör beaktas.

Det anges också att en bestämmelse som upphävs är bestämmelsen om nätnyttoersättning, det vill säga den ersättning som elnätsföretaget automatiskt ska betala ut till en elproducent som matar in el till nytta för elnätet. Syftet med nätnyttoersättningen är att ge incitament till investeringar i produktionsanläggningar som bidrar till samhällsnytta och en ökning av elproduktion och ersättningen beräknas utifrån en given metod. Efter två domar av förvaltningsrätten i april 2023 arbetar Ei i skrivande stund med att se över metoden för att beräkna ersättningen. Utredningen bedömer att det är sannolikt att de incitament nätnyttoersättningen ger för produktion kommer att finnas kvar på en annan lagstiftningsnivå och att konsekvenserna av upphävandet därmed blir marginella.

Utredningen föreslår att förhandsprövningen av balansavtal i både ellagen och naturgaslagen behöver omfatta krav på att balanstjänsterna ska utföras så effektivt som möjligt och ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag. Sammantaget bedöms påverkan på de balansansvariga aktörerna vara begränsad.

När det gäller de kunder hos nätföretagen som är företag anges bland annat följande. Den påverkan på nätföretagen som beskrivs i form av minskade intäkter innebär samtidigt motsvarande minskning av kostnader för kundkollektivet, där företagen står för en väsentlig andel. Det bör enligt utredningen emellertid också poängteras att nätföretagens investeringar i förlängningen kommer kunderna till godo och att minskade investeringar därmed kan få negativa konsekvenser för kunderna. Ett annat förslag som påverkar nätkunderna anges vara förslaget som syftar till att skapa större möjligheter för kunder att bli delaktiga och framföra synpunkter i processen för fastställande av intäktsramar. En större delaktighet kräver en viss arbetsinsats, men att engagera sig som kundaktör är frivilligt. Arbetsinsatsen är dessutom begränsad och sker relativt sällan och det anges dessutom vara rimligt att förvänta sig att det i stor utsträckning kommer att vara branschorganisationer och sammanslutningar av kunder

som sköter kontakterna med Ei. Utredningen menar således att den ökade kostnaden för företagskunderna till följd av utredningens förslag om ökad delaktighet är försumbar.

Sammantaget konstaterar utredningen att de stora ekonomiska konsekvenserna för företag som är elnätskunder hänför sig till effekterna av upphävandet av regelverket om särskilt investeringsutrymme. För företag som är gasnätskunder hänför sig konsekvenserna till de föreslagna förändringarna av bestämmelserna om avvikelser och överullning av underskott.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av konsekvenser framför allt för elnätföretagens intäkter och möjligheter till investeringar. Denna beskrivning är delvis kvantifierad. Det är tydligt att analysen bygger på vissa antaganden, förknippade med osäkerhet. Det är värdefullt att utredningen klargör sådana förutsättningar som finns för redovisningen. Vidare är det positivt att utredningen i sin redovisning tar upp invändningar som har framförts av nätföretagen och kommenterar dessa, i flera fall på ett förhållandevis tydligt sätt. När det gäller möjliga konsekvenser av upphävandet av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet finner Regelrådet att denna framstår som någorlunda tydlig utifrån förutsättningarna. Däremot är det betydligt mindre tydligt vad konsekvenserna kan bli av förändringar i gasnätsföretagens möjligheter att rulla vidare underskott. Eftersom det samtidigt anges att dessa konsekvenser kan bli betydande är detta en inte obetydlig brist. Det finns en beskrivning av småskaliga elproducenter som är tydlig när det gäller kostnadsförändringar. Det tas också upp effekter för nätföretagens kunder som är företag, om än på en mycket övergripande nivå. Regelrådet har förståelse för att det finns väsentliga osäkerheter när dessa analyser ska göras. När det gäller investeringar i elnät har emellertid uppskattningar kunnat göras. Det är inte helt tydligt för Regelrådet av vilka skäl som bedömningarna när det gäller investeringarna i gasnätet är ännu svårare (om så är fallet). Utifrån den beskrivning som finns i betänkandets bakgrundskapitel (kapitel 3) framstår det visserligen för Regelrådet som att gas står för en mindre andel av energitillförseln i Sverige än i många andra länder men också att den regionalt kan ha stor betydelse. Vidare anges det (på sida 74 i betänkandet) att i en svensk kontext finns det bedömare som anser att biogas och vätgas kommer att vara viktiga för att uppnå ett klimatneutralt svenskt energisystem, då dessa kan ersätta fossila bränslen i sektorer med utsläpp som är svåra att reducera på andra sätt, exempelvis inom industrin och även att efterfrågan på vätgas bli stor i norra Sverige, där järn- och stålproduktion etableras, något som kommer att kräva en utbyggnad av befintlig infrastruktur för distribution av gas. Det framstår därför sammantaget som att även investeringar på detta område skulle ha betydelse. Exempelberäkningar kan ibland vara ett sätt att ge en tydligare bild i situationer som kännetecknas av betydande osäkerhet. Om det i betänkandet hade funnits några exempel på vad investeringar i det slags infrastruktur för gas som skulle kunna bli aktuella har kunnat kosta i andra länder, hade det också gett Regelrådet och andra bedömare bättre förutsättningar att förstå i vart fall storleksordningen på de värden som det handlar om. Om det finns särskilda skäl att sådana beskrivningar inte är möjliga, hade detta kunnat anges och förklaras. Sammantaget finner Regelrådet att större tydlighet hade behövts, även om det finns värdefull information även i den befintliga beskrivningen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som angetts ovan finns det viss information om att avskaffandet av undantag för små elproducenter enligt utredningen kan medföra att vissa snedvridningar som bedöms finnas i förutsättningarna med dagens regler kommer att försvinna.

Regelrådet gör följande bedömning. Bortsett från det som refererats ovan är det inte lätt att finna beskrivningar i konsekvensutredningen som visar en bedömning av påverkan på konkurrensförhållanden. Det bör i sammanhanget beaktas av nätföretagens verksamhet i sig kännetecknas av naturligt monopol. Detta hindrar emellertid inte att det kan finnas annan påverkan utöver det som angetts för de småskaliga elproducenterna. Det har översiktligt berörts att företag som är kunder till nätföretagen kan väntas få lägre kostnader i samma utsträckning som nätintäkter skulle minska. Samtidigt finns det i bakgrundsbeskrivningar i betänkandet information om ett generellt behov av investeringar i energiinfrastruktur. Detta tas i viss mån upp i beskrivningar om påverkan på energisystemet som finns i konsekvensutredningen, men det är svårt att utifrån detta få någon ledning om hur konkurrensförhållanden för företag kan påverkas. Regelrådet har förståelse för att det finns många osäkerheter men mot bakgrund av hur vikten av investeringar konsekvent betonas, såvitt Regelrådet kan förstå bland annat för att tillgodose företagets behov, hade det behövts ett mer utvecklat resonemang. Regelrådet noterar att betydelsen av investeringarna har tagits upp av utredningen, på en övergripande samhällsnivå. Effekter av den ryska invasionen av Ukraina tas också upp. Regelrådet erfar att det blev tydligt under perioden från våren 2022 vilken betydelse som snabbt stigande elpriser kan ha bland annat för företag. Skälen till en sådan sårbarhet kan såvitt Regelrådet förstår vara komplexa och mångfasetterade men det framstår som troligt att ytterligare investeringar i infrastruktur för bättre tillgång i hela landet skulle kunna ha en positiv påverkan på den relativa konkurrenskraften för svenska företag. Det hade varit motiverat att ytterligare tydliggöra sådana samband.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att en sådan påverkan kommer att uppstå och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns information som visar att små elproduktionsanläggningar kan påverkas negativt av förslaget och även beskrivningar av för- och nackdelar med att ta bort det undantag som idag gäller för dessa anläggningar. Det finns inte tydlig information om i vilken utsträckning dessa anläggningar, när de inte ägs av privatpersoner, ägs av företag och hur stora dessa företag i så fall är. I övrigt finns ingen information som explicit nämner särskilda effekter för små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan anses framgå att förslaget inte har utformats på ett sätt som avser att ta särskild hänsyn till små företag. Det finns vissa resonemang om

varför det kan finnas fördelar med att ta bort ett undantag som idag gynnar små elproducenter (varav en del kan vara företag). Utredningen nämner också att möjligheten för nätföretag att skaffa kapital till investeringar kan variera, med effekter för lånekostnader, men det framgår inte om företagets storlek är en faktor som bedöms spela roll i det sammanhanget. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget avser till stor del förändringar av det svenska regelverket för el- och gasmarknaderna som utredningen ser som motiverade för att säkerställa att de nationella reglerna överensstämmer med EU-rätten. Förslaget handlar till stor del om att säkerställa att Energimarknadsinspektionen ska ges en tydligare roll som oberoende tillsynsmyndighet vilket bland annat innebär att utredningen föreslår att bestämmelser som idag finns på lag- eller förordningsnivå upphävs, medan tillsynsmyndigheten i förekommande fall väntas ta fram föreskrifter som ersätter dessa.

Regelrådet bedömer att bakgrund och syfte med förslaget, förslagets överensstämmelse med EU-rätten samt behov av speciella informationsinsatser har beskrivits tillräckligt tydligt. Även berörda företags branschtillhörighet är tillräckligt väl beskriven. Utifrån förutsättningarna i ärendet är det acceptabelt att det saknas en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Däremot finner Regelrådet att beskrivningen hade behövt vara tydligare när det gäller alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Även särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande hade behövt belysas på ett tydligare sätt. De berörda företagens antal och storlek har inte beskrivits tillräckligt tydligt, även om viss värdefull information finns. Redovisningen av förslagets effekter på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet innehåller värdefull information men är inte tillräckligt tydlig som helhet betraktad. Förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag och särskild hänsyn till små företag hade också behövt beskrivas på ett tydligare sätt.

Att det således enligt Regelrådets uppfattning finns ett flertal aspekter som inte tillräckligt tydligt beskriver förslagets konsekvenser hindrar inte att det i flera fall finns värdefull information i den befintliga beskrivningen. Regelrådet har också förståelse för att det har funnits utmaningar i arbetet att utforma konsekvensutredningen. Avgörande för Regelrådets uppfattning är för det första att det i detta fall förhållandevis tydligt finns alternativa lösningar, både när det gäller förslagets innehåll och tidpunkt för ikraftträdande, medan det däremot inte finns tydliga beskrivningar av skälen för att sådana lösningar inte förordas. För det andra är det tydligt att det finns konsekvenser i synnerhet för gasnätsföretag som anges vara betydande samtidigt som de inte är tydligt beskrivna. Det är inte heller klart om det finns särskilda utmaningar att ge en sådan beskrivning och vad dessa i så fall består i. Dessa och andra oklarheter har enligt Regelrådet tillräckligt stor betydelse för att bli avgörande för helhetsbedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 januari 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Per Högström

Föredragande