

Ny reglermodell för tyska elmarknaden

En rapport från Energimarknadsinspektionen

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas från
Energimyndighetens publikationsservice.
Orderfax: 016-544 22 59
e-post: publikationsservice@energimyndigheten.se

© Statens energimyndighet
Upplaga: [konsultera publikationsservice] ex

EMIR [erhålls från publikationsservice]

ISSN 1653-8056

Förord

Sverige och övriga nordiska länder hör till de första länderna i Europa som reformerade sina elmarknader, i syfte att effektivisera elsektorn och bättre utnyttja energiresurserna. Handel och produktion sker idag i konkurrens, medan nätverksamheten kvarstår som ett reglerat monopol. Regleringen/tillsynen av nätmonopolen syftar till att förhindra att företagen tar ut monopolvinster samt att ge företagen incitament att fortlöpande effektivisera nätverksamheten. Den svenska elmarknadsreformen trädde i kraft 1 januari 1996.

Den svenska reglermodellen har successivt utvecklats, från januari 1996 fram till idag – från en reglering där skälighetsbedömningen av nättarifferna initialt främst baserades på företagets faktiska kostnader, till en prestationsbaserad modell, den s.k. nätnyttomodellen. Den svenska reglermodellen har ofta betecknats som en ”light-handed regulation”, eftersom den varit mindre ingripande mot företagen än i andra europeiska länder, och tillsynen över nättarifferna skett i efterhand, dvs. ex-post.

I EU-direktivet 2003/54/EC föreskrivs att prövningen av nättarifferna ska ske i förväg, dvs. genom prövning ex-ante. För att anpassa den svenska elmarknadens reglering till EU-direktivet utreds därför hur en förhandsprövning ska kunna införas (Energinätsutredningen dir. 2006:39).

Då utredningen överväger att föreslå en ex-ante-reglering av modell intäktsramsreglering, är den incitamentsreglering som Tyskland sedan ett par år håller på att införa av särskilt intresse, eftersom den i huvudsak överensstämmer med det förslag som den svenska utredningen kommer att lägga fram i slutet av 2007.

Föreliggande rapport har utarbetats av Lennart Göhl vid Energimarknadsinspektionens tillsynsavdelning.

Ulf Sävström

Lennart Göhl

Innehåll

1	BAKGRUND	7
1.1	Det tyska elnätet idag.....	7
1.2	Elnätet i ett framtidsperspektiv.....	7
1.3	Hittillsvarande reglering av elpriser	8
2	ELMARKNADSREFORMER	9
2.1	EUs direktiv för att skapa en inre marknad	9
2.2	Implementering av EUs direktiv i Tyskland: ny ellagstiftning	9
2.3	Val av reglermodell; samråds- och förankringsprocess; studier av andra länders erfarenheter.....	10
3	DEN NYA REGLERINGS AV TYSKA ELMARKNADEN	12
3.1	Den tyska reglermodellen : kort beskrivning.....	12
3.2	Reglerperioder	12
3.3	Vad bestämmer intäktstaket?.....	12
3.4	Påverkbara och icke påverkbara kostnader.....	13
3.5	Fastställande av kapitalbasen; beräkning av kapitalkostnader	13
3.6	Rimlig avkastning på kapitalbasen	15
3.7	Informationshantering; databas över nätföretagen	15
3.8	Investeringar	16
3.9	Volymförändringar under reglerperioden; reglerkonto, utbyggnadsfaktor	16
3.10	Kvalitetsreglering; justering av intäktstaket med Q-faktor	17
3.11	Undantag för mindre företag : förenklat förfarande	17
4	INFÖRANDE	18
4.1	Tidplan.....	18
4.2	Erfarenheter i initialskedet.....	19
5	OLIKA AKTÖRERS SYNPUNKTER OCH KRITIK	20
5.1	Effektiviseringspotentialen inom elbranschen – är målen uppnåeliga och överträffbara ?	20
5.2	X-faktorn: elbranschens effektiviseringspotential i f.h.t. andra branscher.....	21
5.3	Är erfarenheter från andra länder överförbara ?.....	22
5.4	Reglerperiodens längd	22
5.5	Påverkbara och icke påverkbara kostnader i olika tidsperspektiv	23
5.6	Beräkning av kapitalkostnader	23
5.7	Benchmarking:vilka företag ska man jämföra med ? vilka kostnadsvariabler ska ingå?	24
5.8	Kvalitetsreglering	25
5.9	Informationsflödet – en alltför stor börda för företagen ?.....	25
5.10	Finns tillräckliga incitament till investeringar?	26

6	BUNDESRATS GODKÄNNANDE AV FÖRORDNINGEN - VISSA ÄNDRINGAR	27
7	SLUTORD	28
8	BILAGA Nyliberala idéer som drivkraft bakom avregleringar och privatiseringar.....	29

1 BAKGRUND

1.1 Det tyska elnätet idag

Det tyska elnätet består av mer än 1 671 000 km elledningar på olika spänningsnivåer, från lokalnätens servisledningar till hushållen på 400 V, upp till det nationella överföringsnätet med 380 kV som högsta spänning. Tysklands elnät kan på grund av landets centrala läge sägas utgöra navet i hela det nät som EUs inre elmarknad baserar sig på, vilket medfört att landet blivit ett viktigt transitland för den gränsöverskridande europeiska elhandeln.

Det europeiska elnätet är idag inte sammanbundet till ett enda samkört, synkront nät, utan består av tre större regionala nät, samt några mindre nationella elnät. Tyskland ingår i UCTEs nät (Union for the Coordination of Transmission of Electricity), som är det största av de tre sammanhängande näten och omfattar de flesta av EUs medlemsländer – enda undantag är Skandinavien, de brittiska öarna samt Baltikum. Det senare området är elektriskt en del av det östeuropeiska nätet IPS/UPS, som omfattar länder som ingick i Sovjetunionen. Det existerar förbindelser mellan de olika synkrona, förbundna områdena, i regel med begränsad överföringskapacitet.

Det finns mer än tusen nätföretag i Tyskland, som levererar ca. 550 TWh elektrisk ström per år till landets drygt 82 miljoner invånare. Omkring hälften av dem är medlemmar i branschorganisationen VDN (Verband der Netzbetreiber). Transmissionsnätet, på den högsta spänningsnivån 380 kV, ägs och drivs av fyra stora nätbolag: E.ON Netz, RWE TSO, EnBW TNG och Vattenfall Europe Transmission, som också tillsammans delar på systemansvaret, ett ansvar som regleras i den nya tyska energilagen EnWG (Energiewirtschaftsgesetz). Samarbetet mellan dem koordineras av VDN, som utvecklat en praxis för hur det gemensamma systemansvaret ska skötas.

1.2 Elnätet i ett framtidsperspektiv

Den tyska elbranschen står inför flera stora utmaningar under de kommande åren. En är den nya regleringen av nättarifferna, som håller på att införas, och som dramatiskt kommer att förändra branschens situation. Men det är inte den enda stora uppgiften som väntar. Dagens tyska elnät byggdes till stor del under 1960-talet och första hälften av 1970-talet. De tyska nätföretagen står således inför betydande investeringar de kommande åren, när nätet ska förnyas. Ytterligare en stor utmaning är omställningen av det tyska energisystemet, med avvecklingen av

kärnkraften och en oerhört forcerad utbyggnad av vindkraft och andra förnybara energislag, som enligt ny lagstiftning ska ges förtur vid anslutning och inmatning i elsystemet.

Enligt aktuella prognoser kommer vindkraft och andra förnybara energikällor att mellan åren 2007 och 2012 öka sin andel av Tysklands elproduktion från 13,4 % till 20,4 % , till följd av betydande subventioner och prioriteringar på olika sätt. Även andra former av förnybar elproduktion subventioneras kraftigt, inte minst fotovoltaiska produktionsanläggningar (baserade på solceller). Anslutningen av alla dessa nya produktionsanläggningar leder till ett betydande behov av utbyggnad av elnätet. Totalt kommer det att krävas att man fram till år 2015 bygger ca. 850 km nya 380 kV ledningar för att kunna överföra el från vindkraftverk med en produktionskapacitet på 36 000 MW.

1.3 Hittillsvarande reglering av elpriser

Före införandet av den kommande regleringen av nättarifferna har det saknats en egentlig reglering av priserna på el i Tyskland. Istället har elpriserna bestämts genom branschöverenskommelser. För större kunder, t. ex. industriföretag, har det funnits vissa möjligheter att påverka elpriset. Nätföretagen hade skyldighet att, på begäran, överföra el på sina ledningar och ledningsnät utan att diskriminera några kunder, s.k. "Durchleitung". Tvister fick lösas av domstol. Men reglerna var besvärliga för domstolarna att tillämpa, och de tvekade ofta att fatta beslut i dessa ärenden.

Små kunder, såsom hushållskunder, har knappast haft någon möjlighet att klaga på prissättningen.

2 ELMARKNADSREFORMER

2.1 EUs direktiv för att skapa en inre marknad

Den Europeiska unionen har i sin strävan att skapa en inre marknad, med fri rörlighet för arbetskraft, kapital, varor och tjänster, antagit en rad EU-direktiv som medlemsstaterna ålagts implementera i sin nationella lagstiftning. På energiområdet har bl. a. direktiven 2003/55/EG och 2003/54/EG styrt EU-länderna mot en gemensam inre elmarknad, med gränsöverskridande handel i konkurrens.

Av det omfattande nya ”paket” i energi- och klimatfrågor som Kommissionen framlade i januari 2007 framgår bl.a. att man är missnöjd med elmarknadens funktion. EUs elmarknad är fortfarande i stor utsträckning uppdelad i slutna nationella marknader, som domineras av ett fåtal stora, vertikalt integrerade företag. Kommissionen vill bryta upp denna dominans, bl. a. med mer långtgående krav på ”unbundling”, med förbud mot att samma företag (eller koncern) både äger produktionsanläggningar och bedriver nätverksamhet. För att på så sätt skapa verklig konkurrens.

2.2 Implementering av EUs direktiv i Tyskland: ny ellagstiftning

För att anpassa Tysklands nationella lagstiftning till EUs direktiv, trädde den 13 juli 2005 en ny energilag i kraft : *EnWG* (Energiewirtschaftsgesetz), som utgör ramlagstiftning för landets el- och gasmarknader och bl. a. reglerar tillträdet till el- och gasnäten och tillhörande nätavgifter. För att efterkomma EUs krav på icke-diskriminerande, kostnadsbaserade nättariffer (i enlighet med EU-direktiven 2003/1228/EG och 2005/1775/EG) har den 2005 inrättade tyska federala reglermyndigheten *Bundesnetzagentur* (BNetzA) – som förutom el och gas även reglerar telekommunikationer, post och järnvägar - fått i uppgift att, i enlighet med vad som stadgas i § 112a i *EnWG*, senast den 1 juli 2006 i en särskild rapport framlägga ett förslag till en s.k. incitamentsreglering av de tyska elbolagens nättariffer, där prövningen av tarifferna sker i förhand, ”ex ante”.

BNetzAs förslag kommer att utgöra grunden till den förordning som parlamentet väntas besluta om senare under året, och beräknas träda i kraft senast den 1 januari 2009. Tillsammans med EnWG och tidigare antagna förordningar om tillträde till elnäten (StromNZV) och om nättariffer (StromNEV) kommer denna förordning (AnreizVO) och en förordning om nätanslutningar att utgöra det regelverk som de tyska nätföretagen i fortsättningen har att följa. I och med EnWGs ikraftträdande övergick man i Tyskland från ett förhandlat till ett (i lag) reglerat tillträde till elnäten.

Samtidigt med BNetzA inrättades reglermyndigheter på delstatsnivå. För nätföretag med färre än 100 000 elkunder sköter resp. delstats myndighet regleringen. För de nätföretag som har fler än 100 000 elkunder, eller vars nät sträcker sig över delstatsgränser, ligger ansvaret på BNetzA. Delstaterna ("die Länder") kan välja om de vill använda ett eget regleringsförfarande, med egna effektivitetsjämförelser och effektiviseringsbeting, eller om de vill ansluta sig till BNetzAs förfarande. Hitintills har dock ingen delstat aviserat att man tänker tillämpa något eget regleringsförfarande, utan alla ämnar följa BNetzAs modell.

Alla nättariffer måste underkastas förhandsprövning av BNetzA eller delstatsmyndigheterna. Prövningsansökningarna måste inkomma till myndigheten minst 6 månader före tariffernas ikraftträdande. Har myndigheten inte hört av sig med invändningar mot tarifferna inom sex månader, innebär det att de godkänts och gäller 1 år framåt i tiden. (Godkännanden kan dock återkallas.)

2.3 Val av reglermodell; samråds- och förankringsprocess; studier av andra länders erfarenheter

När man i Tyskland nu frångår den traditionella kostnadsbaserade tariffsättningen av kategorin "Cost-Plus" (dvs. tariffer som täcker kostnader för det investerade kapitalet plus en skälig avkastning på detta), har man valt mellan olika typer av incitamentsregleringar, där elnätsföretagen belönas för effektivitetsförbättringar genom högre vinst – eller bestraffas om de inte uppfyller vissa minimikrav uppställda av reglermyndigheten. Enligt den nya lagen EnWG ska dock det effektiviseringsbeting BNetzA uppställer för en reglerperiod vara "uppnåeligt och överträffbart".

BNetzA har under processen med utarbetandet av ett förslag till reglering av nättarifferna genomfört en mycket omfattande samråds- och förankringsprocess, där inte bara nätföretag och branschorganisationer konsulterats, utan även företrädare för industrin, experter från den akademiska världen, politiker, representanter för de olika delstaterna, m.fl. varit involverade i diskussionerna. BNetzA har också studerat erfarenheter från andra europeiska länder, i första hand grannländerna Österrike och Nederländerna, men även Norges och

Storbritanniens erfarenheter har beaktats och använts som argument i den debatt som föregått och följt på det slutliga ställningstagandet.

Den valda reglermodellen förutsätts uppfylla grundläggande krav som att:

- stimulera till effektivitetsförbättringar
- begränsa regleringskostnaderna
- vara långsiktigt stabil och vinna acceptans
- säkerställa företagets överlevnad
- främja leveranssäkerhet och elkvalitet
- ge konsumentskydd

De två huvudalternativ man slutligen valt mellan har varit pristaks- och intäktstaksreglering, två typer av reglering som har mycket gemensamt. Men medan en pristaksreglering innebär att reglermyndigheten går in och fastställer individuella priser eller viktade genomsnittspriser för ett nätföretags olika produkter/tjänster, betyder en intäktstaksreglering att istället ett "tak" för nätföretagets sammanlagda intäkter fastställs. Denna typ av reglering innebär därför ett betydligt mindre ingrepp i företagets prissättning, och kräver mindre kunskap hos reglermyndigheten om nätföretagets olika priser och produkter, dvs. det krävs en mer begränsad insats från myndigheten vid fastställandet av företagets tillåtna intäktstak. På samma gång ges nätföretaget större frihet vad gäller tillvägagångssätt att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna och därigenom öka vinsten. På så sätt visar företaget självt vilken effektiviseringspotential som finns, och som reglermyndigheten inte annars hade känt till.

Det val BNetzA slutligen gjorde blev därför intäktstaksreglering.

3 DEN NYA REGLERINGEN AV TYSKA ELMARKNADEN

3.1 Den tyska reglermodellen : kort beskrivning

Den intäktstaksreglering som nu införs i Tyskland innebär att ett nätföretag självt bestämmer storleken på tarifferna – samtidigt som man måste följa de krav på kostnadsriktighet som föreskrivs av nättarifförordningen StromNEV – så att företagets totala intäktsnivå håller sig inom den ram som fastställts för en reglerperiod av reglermyndigheten (BNetzA eller resp. delstats reglermyndighet). Genom att effektivisera nätverksamheten och sänka kostnaderna, har företaget möjlighet att under reglerperioden tillgodogöra sig en produktivitetsökning i form av högre vinst.

3.2 Reglerperioder

BNetzA har föreslagit att den nya regleringen initialt ska omfatta två reglerperioder om 5 år, där man utgår från dagens tariffnivå (den senaste eller ett genomsnitt för de senaste åren) och sedan genom benchmarking mellan strukturellt liknande nätföretag sätter upp effektiviseringsbeting för resp. reglerperiod, vilket – tillsammans med utgångsnivån – ska utgöra grunden när man sätter ett individuellt intäktstak för varje nätföretag. BNetzA bedömer – bl. a. med hänvisning till erfarenheterna i andra europeiska länder – att två perioder om 5 år ska vara tillräckligt för att i huvudsak realisera den effektiviseringspotential som bedöms existera inom nätbranschen. Därefter avser man gå över till måttstockskonkurrens ("yardstick-competition") för att ytterligare stimulera nätföretagen till effektivitetsvinster. Kanske dröjer detta ytterligare någon eller några 5-årsperioder. Detta kräver dock att förordningen ändras.

3.3 Vad bestämmer intäktstaket?

Grunden utgörs av nätföretagets kostnader för nätverksamheten, både de som företaget kan påverka och de icke-påverkbara, vidare avskrivningar och en skälig avkastning på kapitalbasen. Det effektiviseringskrav eller -beting som varje företag åläggs via intäktstaket består dels av ett generellt, branschspecifikt krav, den s.k. X-faktorn (branschens förväntade produktivitetsökning under perioden relativt genomsnittet för hela tyska ekonomin), dels får företaget ett individuellt effektiviseringskrav, som skall baseras på jämförelse (benchmarking) med andra strukturellt liknande nätföretag. Vidare kommer leveranskvalitet att inräknas, för

att motverka tendenser till en ensidig strävan att sänka kostnader och öka vinsten. För att ta hänsyn till (volym)förändringar under reglerperioden, kommer även en utbyggnadsfaktor att påverka intäktstakets nivå. Hänsyn ska också tas till inflationen.

För den första reglerperioden på 5 år föreslår BNetzA att X-faktorn ges värdet 1,25 och för period 2 föreslås värdet 1,50, dvs. branschen förväntas öka produktiviteten snabbare än genomsnittet i den tyska ekonomin. BNetzA fastlägger den nedre gränsen för ett nätföretags effektivitet till 60 %, dvs. de ”ineffektiva kostnaderna” (onödiga kostnaderna) får initialt uppgå till högst 40 %, för att sedan successivt elimineras.

3.4 Påverkbara och icke påverkbara kostnader

Det individuella, företagsspecifika effektiviseringskravet, som baseras på benchmarking mot andra strukturellt liknande företag, får bara gälla kostnader som företaget kan påverka (”endogena kostnader”), t. ex. drift och underhåll, nybyggnation, administration osv - inte t. ex. koncessionsavgifter, företagsskatt, avgifter till överliggande nät, icke påverkbara kostnader som beror på strukturella skillnader mellan nätområdena, kostnader som härrör från skyldigheten att ta emot och betala för el från vissa anläggningar för produktion av förnybar el, m.m. Även kostnader för att täcka elförlusterna i nätet räknas inte som (i ett kortare perspektiv) påverkbara kostnader. De icke påverkbara kostnaderna (”exogena kostnader”) får i sin helhet föras vidare till slutkunderna, och rymmas inom intäktstaket.

Nätföretagen ska i princip basera sina tariffer enbart på de kostnader som svarar mot kostnaderna i ett effektivt och strukturellt jämförbart nätföretag.

3.5 Fastställande av kapitalbasen; beräkning av kapitalkostnader

Före reglerperiodens början fastställs kapitalbasens värde på basis av data från nätföretagets senaste bokföringsår, i enlighet med kostnadsföreskrifterna i gällande nättariffsförordning Strom NEV, del 2, avsnitt 1-3. Här regleras hur olika kostnader ska hanteras, såsom rörelsekostnader, kalkylmässiga avskrivningar, kalkylränta på eget kapital, skatter, nätförluster, periodövergripande saldon, m.m.

Vid beräkning av kapitalbasens värde kan man tillämpa olika principer: man kan använda en *förmögenhetsbevarande* princip, som syftar till att de historiska anskaffningsvärdena ska återvinnas. Eller man kan tillämpa en *kapacitetsbevarande* princip, där det primära är att bevara anläggningarnas kapacitet att bedriva nätverksamhet. I det första fallet är det anläggnings-tillgångarnas bokförda värden man utgår från. I det andra fallet

nuanskaffningsvärdet, dvs. vad det kostar i dagsläget att återanskaffa anläggningarna till vad som är standardkostnader i branschen.

I Tyskland skiljer man vid värdering av kapitalbasen mellan anläggningar som tillkommit före och efter den 1 januari 2006. "Gamla" anläggningar från före 2006 värderas enligt en kapacitetsbevarande princip, den s.k. nettosubstansprincipen ("Nettosubstanzerhaltung"), medan "nya" anläggningar värderas enligt en förmögenhetsbevarande princip, den s.k. realkapitalprincipen ("Realkapitalerhaltung"). Metoderna hanterar avskrivningar, kalkylränta och inflation enligt följande:

Kalkylmässiga avskrivningar

före 2006: linjär metod; utgångspunkt: NUAK ("Tagesneuwert") för investeringar med eget kapital; historiska anskaffnings- resp. tillverkningskostnader vid lånefinansiering

fr.o.m. 2006: linjär metod; utgångspunkt: historiska anskaffnings- resp. tillverkningskostnader

Kalkylränta

före 2006: realränta för eget rörelsekapital; utgångspunkt: NUAK/anskaffnings-/tillverkningskostnader; ränta på lånat kapital enligt resultaträkning

fr.o.m. 2006: nominell ränta enligt balansräkningen; utgångspunkt: anskaffnings- resp. tillverkningskostnader (nominell WACC)

Inflation

före 2006: specifik för olika anläggningar; (framräkning av NUAK)

fr.o.m. 2006: enhetligt procenttal för alla anläggningar

NUAK- värdet ("Tagesneuwert") för en viss tidpunkt framräknas med hjälp av ett (sammanvägt) prisindex för energibranschen som fastställs av den federala statistikmyndigheten Statistisches Bundesamt. I prisindexet tas hänsyn till såväl inflation som den tekniska utvecklingen.

3.6 Rimlig avkastning på kapitalbasen

En viktig grundtanke i regleringen är att man vill efterlikna förhållanden i konkurrensutsatt affärsverksamhet, bl.a. genom jämförelser mellan olika nätföretags kostnadseffektivitet med benchmarking.

Samma utgångspunkt gäller också vid bedömningen av vad som är rimlig avkastning på investerat kapital. Där jämförs med vad som är normal avkastningsnivå för företag i andra, konkurrensutsatta branscher som kännetecknas av en liknande risknivå. Detta bl.a. för att nätföretagen ska kunna konkurrera om investeringsvilligt kapital.

BNetzA bestämmer tillåten avkastningsnivå för varje reglerperiod, och skiljer därvid mellan eget kapital och lånat kapital. F.n. ligger räntan för eget kapital på 6,5 % ("gamla" anläggningar, före 2006) resp. på 7,91 % ("nya" anläggningar, fr.o.m. 2006). För lånat kapital tillämpas en räntesats som utgör ett medelvärde av de av Bundesbank offentliggjorda räntesatserna på inhemska värdpapper med fast ränta som emitterats under de senaste 10 kalenderåren.

3.7 Informationshantering; databas över nätföretagen

Regleringen kräver ett betydande informationsflöde, när reglermyndigheter och nätföretag ska kommunicera med varandra. Ett nätföretags informationsskyldighet regleras i gällande nättarifförordning Strom NEV.

Varje nätföretag ska i samband med effektivitetsjämförelser (benchmarking) på begäran av reglermyndigheten inkomma med olika tekniska och ekonomiska nyckeltal.

Vidare ska nätföretaget offentliggöra sina nättariffer via internet och, utan dröjsmål, på begäran lämna skriftligt besked om dem till varje person som efterfrågar dem.

På internet ska nätföretaget även lägga ut teknisk/ekonomisk information om sitt nätområde och nätverksamheten, som t. ex.: längden av kablar och luftledningar på olika spänningsnivåer, installerad effekt på olika spänningsnivåer, total transporterad energi i kWh per nät och transformeringsnivå, antal uttagpunkter, invånarantal och uppgifter om nätområdets areal och geografiska belägenhet.

BNetzA kommer att successivt bygga upp ett omfattande tekniskt-ekonomiskt anläggningsregister över de tyska nätföretagen, som även delstaternas myndigheter har tillgång till.

3.8 Investeringar

Enligt EnWG ska anläggningstillgångar som tillkommit före år 2006 värderas enligt vad som i Tyskland kallas nettosubstansprincipen, medan nya anläggningar, fr.o.m. 2006, ska bedömas med den s.k. realkapitalprincipen.

Enligt det nya regelsystemet skiljer man mellan investeringar i utbyggnader av nätet och reinvesteringar för att ersätta och förnya det befintliga nätet. Krävs det under en reglerperiod att nätet byggs ut, justeras intäktstaket med en utbyggnadsfaktor för att kompensera för sådana investeringskostnader. Utbyggnadsfaktorn bestäms med hjälp av en formel, som finns upptagen i Bilaga 2 till förordningen (AnreizVO).

För övriga investeringar föreslår BNetzA att kapitalkostnaden ökas med schablonvärdet 1 %. Man kommer senare, när man har tillgång till bättre statistiskt underlag, att utvärdera om värdet behöver justeras.

För de fyra stora transmissionföretagen E.ON Netz, RWE TSO, EnBW TNG och Vattenfall Europe Transmission gäller särskilda regler, eftersom de har speciella uppgifter, t. ex. systemansvar och internationella förbindelser, och dessutom fått utökade uppgifter till följd av Tysklands energipolitik, med den stora satsningen på el från förnybara energikällor, främst vindkraft. Här lyfts investeringarna ut från effektivitetsjämförelserna, och BNetzA godkänner (ex-ante) företagens investeringsbudgeter inför varje reglerperiod.

(För dessa fyra företag gäller dessutom att benchmarkingen mot andra transmissionsföretag sker internationellt, inte nationellt. Ett par internationella jämförelser har redan gjorts, de s.k. "Econ" och "Econ Plus". En ny jämförelse mellan europeiska transmissionsföretags effektivitet planeras att genomföras under 2008, i CEERs regi, dvs. the Council of European Energy Regulators.)

3.9 Volymförändringar under reglerperioden; reglerkonto, utbyggnadsfaktor

Det går inte att förutse alla volymvariationer som kan inträffa under en reglerperiod. Väderlek och andra svårförutsägbara omständigheter kan på kort sikt få konsekvenser som påverkar ett nätföretags kostnadsbild, och därmed leder till prisvariationer. För att motverka sådana föreslår BNetzA att varje nätföretag ska ha ett reglerkonto som buffert, som reglerar över- och underskott.

Volymförändringar tas hänsyn till genom att intäktstaket justeras med en utbyggnadsfaktor (se "investeringar" ovan).

3.10 Kvalitetsreglering; justering av intäktstaket med Q-faktor

BNetzA avser att ta med leveranskvalitén i bedömningen redan från början, under den första reglerperioden, och hänvisar till att det finns internationella erfarenheter att använda sig av.

Leveranskvalitén indelas i fyra delbegrepp: *elsäkerhet*, *produktkvalitet*, *servicekvalitet* och *leveranssäkerhet*. För de två första finns gällande standarder och normer som ska följas. För servicekvalitet föreslår BNetzA att man garanterar kunderna en viss standard, och låter nätföretagen bli ersättningsskyldiga om de inte uppfyller minimikraven. Vad gäller leveranssäkerhet, slutligen, föreslår BNetzA också att kunderna garanteras en viss minimistandard samt att man i en första fas inför ett s.k. *bonus-malus system* i regleringen, där nätföretagen får en höjning av intäktstaket om de presterar bättre än genomsnittlig leveranssäkerhet, och en sänkning om de presterar under genomsnittet. Senare kan regleringen av leveranssäkerhet integreras i benchmarkingförfarandet.

BNetzA arbetar med frågan hur man ska införa en Q-faktor vid bestämningen av intäktstaket. Man kan tänka sig ett påslag med flera procent (kanske upp till 5%) för företag med en kvalitet över genomsnittet. De parametrar man avser använda sig av är de internationellt accepterade parametrar som framtagits av det amerikanska energiinstitutet EPRI : SAIDI, SAIFI, m. fl.

3.11 Undantag för mindre företag : förenklat förfarande

För mindre nätföretag, med färre än 30 000 elkunder, avser man att vid granskningen av ansökningarna använda ett förenklat förfarande och inte underkasta dem en fullständig kostnadsprövning. Dessa utgör ca. 1/3 av alla nätföretag i Tyskland, och överför el till 13% av landets elkunder.

4 INFÖRANDE

4.1 Tidplan

Sedan den nya energilagen trätt ikraft den 13 juli 2005 ålades BNetzA att senast den 1 juli 2006 presentera ett förslag till ny incitamentsreglering i form av en förordning, som under 2007 förelagts Bundesrat för godkännande. F.n. ser det ut som om den nya elmarknadsregleringen formellt träder i kraft den 1 januari 2009 (dvs. med minst ett års fördröjning, jämfört med vad som ursprungligen planerats).

Samtidigt med den legala processens fortskridande har det praktiska arbetet med att införa den nya regleringen pågått. Som ett viktigt steg måste nätföretagen för första gången lämna in ansökningar om godkännande av nättarifferna till BNetzA resp. delstatsmyndigheterna före den 30 oktober 2005. Enligt EnWG skulle inom 6 månader nättarifferna för 900 lokalsnätsföretag och de 4 stora företag som ansvarar för det tyska transmissionsnätet prövas och godkännas. Det blev en övermäktig uppgift för reglermyndigheterna. Den 6 juni 2006 kom det första godkännandet av ett nätföretags nättariffer. Ett år senare, i juni 2007, hade beslut fattats i 429 ärenden, men flera hundra ansökningar kvarstod att ta ställning till – en mycket stor utmaning för BNetzA, eftersom varje ärende innebär en omfattande kostnadsprövning. BNetzA kommer vid prövningen emellertid att koncentrera sig på vissa huvudpunkter.

Eftersom de första godkännandena löper ut den 31 december 2007, måste nätföretagen komma in med nya ansökningar före 30 juni 2007. Nya beslut ska sedan föreligga före den 1 januari 2008. Inom loppet av några få månader ska ansökningarna komma in, en portal för inmatning av företagsdata läggas ut på nätet, konsultationer med branschorgan ske. Sedan följer prövning och utvärdering av ansökningarna, kommunikering med nätföretagen, publicering av grundläggande principer i "Amtsblatt" (regeringens officiella organ) och slutligen ska reglermyndighetens beslut meddelas. En gigantisk utmaning för BNetzA och delstaternas myndigheter !

Parallellt med arbetet att godkänna nättarifferna har BNetzA (som enligt EnWG har fått långtgående kompetens att besluta i metodfrågor) fortsatt med förberedelserna för datainsamlingen och startade i oktober 2006 ett samrådsförfarande med branschen för att definiera de parametrar som ska ingå i den nya incitamentsregleringen.

4.2 Erfarenheter i initialskedet

Som framgår av det föregående har BNetzA haft svårigheter att hinna med prövningen av nättarifferna i den första omgången, och ligger efter enligt tidplanen. Detta trots att man koncentrerar prövningen till följande huvudpunkter:

- (1) Resultat - och balansräkning
- (2) Värdering av anläggningstillgångar
- (3) Näthistorik och nätförvärv
- (4) Kalkylränta på eget kapital
- (5) Beräknad företagsskatt
- (6) Nätförluster
- (7) Rörelsekostnader
- (8) Mätning och avräkning
- (9) Periodövergripande saldo

Detta innebär bl. a. :

- (1) Man härleder de nätkostnader som de ansökta tarifferna baseras på från årsredovisningen för 2006.
- (2) Utgångspunkt för värderingen av anläggningstillgångarna är de historiska anskaffnings- resp. tillverkningskostnaderna. Man skiljer mellan gamla och nya investeringar. Sedan 2006 värderas nya investeringar enligt principen ”Realkapitalerhaltung”, medan de gamla (fortfarande) bedöms enligt principen ”Nettosubstanzerhaltung”.

BNetzA bestämmer vilka prisindex som ska tillämpas vid uppräknigen av historiska värden, i enlighet med bilaga 1 i förordningen Strom NEV.

- (6) Nätförluster: faktiska anskaffningskostnader av förlustenergin under år 2006.
- (9) Periodövergripande saldo: avvikelser mellan prognossiffror och utfall, fördelning av saldot på tre påföljande perioder.

Vid en utvärdering av den första prövningsomgången av nättarifferna av reglermyndigheterna bör nämnas att delstaternas myndigheter inte tillämpat samma praxis vid kostnadsbedömningen, och tolkat lagreglerna i EnWG och Strom NEV mycket olika. Man har t. ex. värderat anläggningstillgångarna olika, tillämpat schablonartade reduktioner av restvärden, olika räntenivåer på det egna kapitalet och i vissa delstater helt enkelt schablonmässigt reducerat de ansökta beloppen med ett visst procenttal.

5 OLIKA AKTÖRERS SYNPUNKTER OCH KRITIK

Vid remissomgången av BNetzAs förslag till reglering, liksom vid de olika samråden och den övriga förankringsprocessen, har framförts oerhört mycket synpunkter, övervägande kritiska – i synnerhet från branschorganisationer och nätföretag. Den nya regleringen kommer att medföra stora förändringar för företagen, som känner sig hotade av alltför stora krav på effektivitetsförbättringar och snabba kostnadsänkningar, och åtföljande minskad lönsamhet. En vanlig uppfattning i branschen är att BNetzA har uppskattat den tyska elbranschens kostnadsänkingspotential till upp emot ett par miljarder euro per år, och att man under de tio första åren med incitamentsreglering vill sänka nättarifferna med upp till 30 – 40 %.

De tyska nättarifferna har, i en internationell, europeisk jämförelse, legat relativt högt, samtidigt som Tyskland har den i särklass högsta leveranssäkerheten i Europa.

Kritiken, som framförts av nätföretag och deras branschorganisationer, rör framför allt omfattningen och takten i den av BNetzA eftersträvade sänkningen av nättarifferna, efter införandet av den nya regleringen. Men kritiken stannar inte vid det, utan rör en lång rad andra aspekter av den föreslagna regleringen.

5.1 Effektiviseringspotentialen inom elbranschen – är målen uppnåeliga och överträffbara ?

Det är här som BNetzAs förslag till förordning om incitamentsregleringen blivit mest kritiserat – från många aktörer, och inte bara nätföretag och deras branschorganisationer.

Enligt den nya ellagen (energilagen) EnWG ska det individuella effektiviseringsbeting, som BNetzA eller delstaternas reglermyndigheter tilldelar varje enskilt nätföretag inför en ny reglerperiod, vara både ”erreichbar” och ”übertreffbar”, dvs. inte bara uppnåeligt utan även överträffbart, så att nätföretaget kan öka sin vinst genom att höja effektiviteten, utan att ta till orimliga eller olämpliga medel som t. ex. hotar företagets överlevnad, otillbörligt drabbar personalen eller får andra negativa effekter.

Här möts BNetzA av en samstämmig kritik från inte minst nätföretagen och branschorganisationerna, som hävdar att BNetzAs förslag strider mot effektiviseringsreglerna i EnWG, och ensidigt går ut på att så snabbt som möjligt

och i största möjliga utsträckning sänka nättarifferna – redan i början, under första reglerperioden, ska alla företags nättariffer sänkas till en genomsnittlig nivå, därefter ska de successivt pressas nedåt genom benchmarking, där det är de bästa i branschen alla ska jämföras med.

Efter två reglerperioder ska kostnaderna för de mest ineffektiva nätföretagen ha sänkts med 30 – 40 %, och därefter fortsätta att sänkas, genom att nätföretagens kostnader hela tiden jämförs med de mest effektiva nätföretagen, ”frontföretagen”. Successivt kommer minimikravet på effektivitet från BNetzA att höjas, från begynnelsenivån på 60% - med hänvisning till ”de bästa i klassen”, som är ännu mer effektiva. BNetzA betonar dock att sänkningen för de flesta nätföretagen blir mindre än 30-40 %. Bara vissa, ineffektiva företag kommer åläggas att sänka kostnaderna med så stora procenttal.

Enligt kritikerna berövar BNetzA redan i den initiala fasen nätföretagen alla incitament att anstränga sig att uppnå och överträffa de uppställda effektiviseringsbetingen, i strid mot den nya energilagen EnWG. De kort- och långsiktiga konsekvenserna kommer att bli att riskbedömningen vad gäller investeringar i nätbranschen kommer att öka dramatiskt, och efterhand kommer leveranssäkerheten och elkvaliteten att drabbas.

5.2 X-faktorn: elbranschens effektiviseringspotential i f.h.t. andra branscher

I sitt slutliga förslag till förordning om incitamentsreglering föreslår BNetzA att x-faktorn under de två inledande 5-åriga regleringsperioderna sätts till 1,25 % resp. 1,50 %, dvs. produktivitetsutvecklingen inom elbranschen förväntas överstiga snittet inom den tyska ekonomin. Efter dessa två perioder kommer BNetzA att ha tillgång till data i tillräcklig omfattning för att beräkna x-faktorn för följande perioder.

Ursprungligen framräknade BNetzA siffran 2,54 %, som är det resultat man fick vid en analys av tyska nätföretag. BNetzA föreslog dock först ett värde av storleksordningen 1,5% till 2%, bl. a. med hänvisning till internationellt använda siffror.

Branschorganisationerna och flera stora nätbolag framför starka protester mot att elbranschens produktivetsökning skulle klart överstiga den genomsnittliga inom tyska ekonomi, bl. a. med hänsyn till att branschen under de senaste årtiondena knappast kännetecknats av några epokgörande innovationer eller annan teknisk förnyelse, utan varit en rätt statisk bransch, med långa, förutsägbara investeringscykler.

(BNetzA och branschen är oense om vilket index man ska använda sig av: BNetzA förespråkar Malmquist- indexet, som är ”robustare och internationellt erkänt”, medan branschen vill använda Törnquist-indexet.)

Nätföretag, branschorganisationer och även representanter från delstaternas ministerier kräver att x-faktorn ska sättas till 0. Om inte, avkrävs BNetzA ett betydligt bättre, sakligt grundat underlag som motivering till de föreslagna värdena.

BNetzA hävdar i sin tur att mycket talar för att nätföretagen under de närmaste åren (när de kommer att påverkas av incitamentsregleringen) kommer att kunna höja sin produktivitet i betydande utsträckning, jämfört med en icke reglerad, monopolsituation.

5.3 Är erfarenheter från andra länder överförbara ?

Ja, enligt BNetzA, som hävdar att erfarenheterna från länder på den europeiska kontinenten liksom i Skandinavien är överförbara på Tyskland. Man ska använda vetenskapliga, internationellt erkända metoder för effektivitetsjämförelser (benchmarking) som huvudsakliga instrument i regleringen.

Nej, enligt tyska elbranschen. Det går inte med automatik att föra över modeller och utvärderingar till Tyskland, vars elbransch har en annan historik och struktur som inte är jämförbara.

5.4 Reglerperiodens längd

I BNetzAs första förslag talas om två inledande regleringsperioder på 3 resp. 3-5 år, under vilka de största ineffektiviteterna skall kunna avlägsnas, så att flertalet nätföretag blir genomsnittligt effektiva. Och då rör det sig om en kostnadssänkning av storleksordningen 30 - 40 %, för de mest ineffektiva företagen. BNetzA hänvisar här till erfarenheterna utomlands.

Vattenfall påpekar att i andra länder har nätföretagen fått betydligt längre tid att genomföra de avkrävda kostnadssänkningarna. I t.ex. Norge har den generella effektiviseringspotentialen bedömts vara maximalt 30%, och där har NVE gett nätföretagen tre reglerperioder om 5 år, dvs. sammanlagt 15 år att realisera det uppställda effektiviseringsbetinget.

Efter samråd och konsultationer har BNetzA i det slutliga förslaget till förordning som lagts fram för Bundesrats godkännande fastlagt de två inledande reglerperioderna till 5 år vardera, då den stora initiala kostnadssänkningen ska äga

rum. Sedan ska man efterhand övergå till måttstockskonkurrens, där BNetzA successivt sätter individuella effektiviseringsbeting för varje nätföretag.

Skulle de mest ”ineffektiva” tyska nätföretagen bli ”effektiva” inom loppet av de två första reglerperioderna, innebär det ett effektiviseringsbeting på 4% per år. Något som elbranschens representanter bedömer som i praktiken helt omöjligt att uppnå, än mindre att överträffa.

5.5 Påverkbara och icke påverkbara kostnader i olika tidsperspektiv

Det är de kostnader ett nätföretag kan påverka, som – efter benchmarking mot strukturellt liknande företag – ska ligga till grund för det effektiviseringsbeting reglermyndigheten tilldelar varje nätföretag inför en ny reglerperiod. Ett företag som kan reducera dessa kostnader genom att öka produktiviteten, utan att ta till orimliga medel, får tillgodogöra sig effektivitetsökningen i form av högre vinst.

Flera aktörer på marknaden är kritiska till BNetzAs gränsdragning mellan kostnader som kan påverkas och inte är påverkbara, inte minst med det begränsade tidsperspektiv som en reglerperiod innebär. Elbranschen karaktäriseras av mycket långa investeringscykler, ofta på 30-40 år, vilket medför att många kostnader bara kan påverkas på längre sikt, inte med ett tidsperspektiv på 5 år. Fler kostnader än de som BNetzA räknar upp är inte påverkbara på kort sikt. Nätföretagen har t. ex. svårigheter att på kort sikt påverka personalkostnader p.g.a. lagstiftning om anställningsskydd. Man efterlyser en bättre koppling mellan effektiviseringsbetingen och nätföretagens normala investeringscykler, så att företagen ges en reell möjlighet att påverka sina kostnader, utan att behöva ta till orimliga åtgärder.

5.6 Beräkning av kapitalkostnader

Branschföreträdare som Vattenfall framför kritik mot att BNetzA inte tar hänsyn till och medräknar historiskt betingade kapitalkostnader, som kan tillskrivas andra regelsystem och omständigheter som gällde vid andra tidpunkter.

Vidare anser man att BNetzA felaktigt utgår från att nätbranschen med den nya regleringen fortsatt kommer att vara en lågriskbransch – när i själva verket den nya regleringen utsätter nätföretagen för dramatiskt ökade risker, som medför dyrare finansiering.

Mot bakgrund av den fortskridande avregleringen av elmarknaden, och reglerna om ökad åtskillnad (”unbundling”) inom energikoncerner, är det fel att tillskriva

nätföretagen de eventuella ”övervinster” som görs på koncernnivå. Nätföretagen behöver full kostnadstäckning för sin verksamhet, och en tillräckligt hög avkastningsnivå, om inte leveranssäkerhet och elkvalitet ska undergrävas i ett längre perspektiv.

Vattenfall anser att det är ett nätföretags verkliga kostnader, i enlighet med förordningen om nättariffer (Strom NEV), som är den utgångspunkt varje nätföretags effektiviseringsbeting ska baseras på.

5.7 Benchmarking: vilka företag ska man jämföra med ? vilka kostnadsvariabler ska ingå?

Eftersom det individuella effektiviseringsbetinget fastläggs efter benchmarkingen mot andra, strukturellt liknande nätföretag, är det en nyckelfråga vilka andra nätföretag man jämförs med. Den tyska elbranschen fruktar att alla nätföretag kommer att jämföras enbart med de mest effektiva inom branschen, och det kommer att krävas att de - inom en mycket kort tidsrymd - ska bli lika högeffektiva, och påläggas effektiviseringsuppgifter som blir dem övermäktiga. ”Alla nätföretag måste nå Nobelprisklass!”

Branschen vill styra diskussionen bort från ”frontföretagen”, det eller de allra effektivaste företagen, och kräver att även ett genomsnittligt effektivt företag ska ha möjlighet att kunna öka sin vinst genom att inte bara uppnå målet i effektiviseringsbetinget, utan även kunna överträffa det - och samtidigt överleva på sikt.

Även representanter för delstaterna och olika regionala och lokala intressen betonar att reformen inte får medföra för stora och snabba strukturella förändringar – och att förändringarna inte får bli irreversibla. Effektiviseringstrycket får inte bli för hårt på nätföretagen och ”slå ut” företagen! Effektiviseringsbetinget måste kunna uppnås (och överträffas) med rimliga medel, utan att leveranssäkerheten påverkas och med normala arbetsförhållanden för personalen.

BNetzA framhåller att man vid jämförelsen mellan strukturellt liknande företag kommer att använda olika existerande och internationellt erkända metoder – främst DEA (Data Envelopment Analysis) och SFA (Stochastic Frontier Analysis) för att få ett förfarande som är robust och tillförlitligt. Med mer än 1000 nätföretag har, enligt BNetzA, Tyskland de bästa förutsättningar att nå goda resultat. Man ämnar ta hänsyn till nätföretagens individuella förutsättningar, såsom landskapsbild, markförhållanden, befolkningsstruktur m.m., och inte – som nätbranschen haft farhågor för – med automatik överföra utfallet från effektivitetsjämförelserna i individuella effektiviseringsbeting.

Flera nätföretag efterlyser dock en mer definitiv information om valet av endogena (påverkbara) kostnadsfaktorer ("Kostentreiber") och en modell-specifikation för effektivitetsanalyserna och begär ytterligare samråd med BNetzA i dessa frågor.

BNetzA vill under de två initiala reglerperioderna på sammanlagt 10 år få nätföretagen att eliminera kostnader som härrör från ineffektiva moment i verksamheten. BNetzA tolkar den nya lagstiftningen så att nättarifferna uteslutande får baseras på kostnaderna för effektiv nätverksamhet, och hänvisar till ett fall i den federala domstolen BGH i ett kartellärende - som BNetzA anser är av prejudicerande betydelse även för elbranschen: nätkunder ska, enligt BHG, inte behöva bära kostnader för ineffektiv verksamhet. (Vattenfall bestrider i sitt remissyttrande över BNetzAs förslag till förordning, att BGHs beslut i kartellärendet skulle vara tillämpligt för nätbranschen, eftersom det rörde sig om en prövning av prissättning på en konkurrensutsatt marknad, och inte gick ut på att jämföra ett företags effektivitet med de effektivaste företagen i branschen.)

5.8 Kvalitetsreglering

BNetzA vill införa en kvalitetsreglering som beståndsdel i den nya incitamentsregleringen redan från början, och mäta företagens prestationer utifrån delbegreppen elsäkerhet, produktkvalitet, servicekvalitet och leveranskvalitet. Elkvaliteten kan mätas med parametrar som: avbrottsfrekvens, avbrottens varaktighet, icke levererad energi samt "value of lost load", med användning av viktade medelvärden, differentierade t. ex. efter indelning i kategorierna stad – land och öst – väst. Utfallet för olika nätföretag skall offentliggöras.

Nätbranschen är i sig positiv till en kvalitetsreglering - med tanke på Tysklands ledande position vad gäller leveranssäkerhet och elkvalitet - men kräver att man skjuter på införandet (åtminstone till reglerperiod 2) och i början av den nya regleringen i stället koncentrerar sig på att samla in tillräckligt med relevanta data.

5.9 Informationsflödet – en alltför stor börda för företagen ?

Datainsamling och inrapportering ställer stora krav på nätföretagen och deras resurser, och uppfattas som en belastning. Även från delstatshåll manas till moderation vad gäller krav på leverans av information till reglermyndigheten – BNetzA uppmanas eftersträva en balans mellan nyttan/nödvändigheten av informationen och de resurser nätföretagen måste använda.

5.10 Finns tillräckliga incitament till investeringar?

BNetzA förslag att skilja mellan investeringar i utbyggnader och reinvesteringar, och genom en utbyggnadsfaktor justera upp intäktstaket, samt att för övriga investeringar använda sig av en schablon – 1% av kapitalkostnaden – möter kritik från branschen, som kräver ett betydligt högre värde: 2,5 %. (Med tanke på att avskrivningstiderna ofta sträcker sig uppemot 40 år.)

Vissa kritiker vänder sig mot att man överhuvudtaget använder ett schablonvärde och kräver att – liksom tidigare – investeringskostnaderna kopplas till kalkylmässiga avskrivningar för reinvesteringar.

Andra understryker vikten av att företagen stimuleras att reinvestera och förnya näten vid *rätt tidpunkt* i den långa investeringscykel som kännetecknar elbranschen. Ett rent schablonmässigt påslag på intäktstaket ger ingen sådan stimulans.

Det största hotet mot viljan att investera i de tyska nätföretagen torde emellertid, enligt kritikerna, vara att riskmomentet i nätbranschen kommer att öka dramatiskt med den nya regleringen, med minskad investeringssäkerhet och högre kapitalkostnader som följd. Riskkapitalet kommer att söka sig till alternativa marknader med högre riskpremier.

6 BUNDESRATS GODKÄNNANDE AV FÖRORDNINGEN - VISSA ÄNDRINGAR

För att en förordning på federal nivå ska träda i kraft krävs godkännande först av det tyska parlamentets övre kammare (Bundesrat), sedan av förbundsregeringen. Förslaget till incitamentsreglering av de tyska elnätstarifferna tog Bundesrat ställning till i september 2007, och förordningen AnreizVO godkändes den 21 september, men först sedan vissa ändringar gjorts i lagtexten. Den viktigaste ändringen i BNetzAs förslag rör förfarandet vid effektivitetsjämförelser mellan nätföretagen.

För att öka rättssäkerheten för nätföretagen har Bundesrat i förordningen infört kravet att varje benchmarking - med de internationellt erkända modellerna DEA (Data Envelopment Analysis) och SFA (Stochastic Frontier Analysis) - måste göras med två olika input-storheter – dels standardkostnader, dels individuella kostnader. Det för varje företag mest gynnsamma utfallet av de fyra effektivitetsjämförelserna ska sedan vara utgångspunkten vid fastställande av det individuella effektiviseringsbetinget.

Samtidigt skärpte dock Bundesrat kraven på nätföretagen vid benchmarkingen, genom att avvisa en passus i BNetzAs ursprungliga förordningsförslag, som föreskrev att ett nätföretag ska jämföras med inte bara det företag som är ”bäst i klassen” (det s.k. front-företaget), utan med de 10 % effektivaste företagen (”frontgruppen”) inom gruppen med strukturellt liknande företag.

Förbundsregeringen har slutligen fattat beslut om förordningen den 10 oktober 2007. Den har i skrivande stund ännu ej utkommit från trycket. När den träder i kraft är därför ännu ej bekant, men förordningen kommer sannolikt att börja tillämpas vid reglering av nätföretagens intäkter fr.o.m. den 1 januari 2009.

7 SLUTORD

Att döma av den debatt som ägt rum och äger rum i Tyskland om den nya regleringen av elmarknaden står nätföretagen och deras branschorganisationer, å ena sidan, och BNetzA och det ansvariga ministeriet (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), å den andra, mycket långt från varandra vad gäller bedömningen av den nya regleringens funktionsduglighet och både kort- och långsiktiga konsekvenser för den tyska elbranschen: vilka strukturförändringar regleringen kommer att leda till, vilka möjligheter ett genomsnittligt effektivt nätföretag har att överleva och om det kommer att finnas incitament att fortsätta att investera i den tyska elbranschen i framtiden.

Medan BNetzA hävdar att man med stöd av internationell erfarenhet kan påvisa att det finns en betydande effektiviseringspotential i tyska nätföretag som kan realiseras med den nya regleringen, framförs från elbranschens sida uppfattningen att regleringen som nu införs är ”världens hårdaste” och går ensidigt ut på att, av politiska skäl, genomföra så snabba och långtgående sänkningar som möjligt av nättarifferna, och att man vid framtagandet av regleringen felaktigt utgått från uppfattningen att den tyska elsektorn är ineffektiv. De vid en internationell jämförelse relativt höga nättarifferna i Tyskland motiveras, enligt branschen, av den höga lönenivån och att landet har Europas högsta leveranssäkerhet och bästa elkvalitet.

8 BILAGA

Nyliberala idéer som drivkraft bakom avregleringar och privatiseringar

Den våg av avregleringar och privatiseringar som svept fram över världen under 1990-talet och fortsatt under det nya millenniets första årtionde, har hämtat sin inspiration från nyliberala ekonomer med nobelpristagaren Milton Friedman från Chicagouniversitetet som mest kände representant. Friedmans empiriskt grundade ekonomiska teorier går i korthet ut på att statens och den offentliga sektorns roll inom samhällsekonomin ska begränsas till att reglera och övervaka fria marknader, där konkurrerande, privatägda företag står för all produktion av varor och tjänster, även allmännyttiga tjänster, s.k. public services. När det är kundernas efterfrågan som styr produktionen av varor och tjänster, leder det till en bättre allokering av samhällets totala resurser och resulterar i ökad total välfärd för medborgarna.

Friedmans liberala ekonomiska idéer kan till stor del ses som en motreaktion till den skola den brittiske ekonomen John Maynard Keynes bildade några årtionden in på 1900-talet. Som ung ekonom anställd vid finansministeriet i London deltog Keynes i den brittiska delegation som efter Tysklands kapitulation i slutet av första världskriget förhandlade fram fredsvillkoren i Versailles. Keynes opponerade sig kraftigt mot de mycket hårda villkoren, med gigantiska krigsskadestånd, som briter och fransmän ville ålägga tyskarna att betala. Han varnade för att de skulle leda till ekonomisk kris och depression i Tyskland och bli en farlig grogrund för revanchism. Men hans åsikter delades inte av kollegorna i den brittiska delegationen, och straxt efter återkomsten till London lämnade han sin befattning vid finansministeriet, för att istället fortsätta sin akademiska bana.

Som ekonomiprofessor i Cambridge blev Keynes en ledande förespråkare för att staten skulle spela en mer central roll i ekonomin, och att den offentliga sektorn skulle ta större ansvar för medborgarnas välfärd. Den keyneska skolan blev stilbildande internationellt, inte minst efter börskraschen i New York 1929. Den ekonomiska recessionen i USA övergick snabbt i en utbredd depression och spred sig över stora delar av världen. President Roosevelt lyssnade till Keynes råd, att staten skulle spela en aktivare roll i samhällsekonomin, och använda olika instrument som budget, ränta, beredskapsarbeten, sätta igång olika offentliga projekt osv., för att stimulera ekonomin. Roosevelts "New Deal" fick också efterhand den amerikanska ekonomin på fötter igen.

En konsekvens av att den keyneska skolan spred sig till olika länder runt om i världen blev att den offentliga sektorn växte. Under den andra hälften av 1900-talet såg många länder sin ekonomiska tillväxt avta. Då framträdde de nyliberala

ekonomerna som tillskrev den lägre tillväxten den offentliga sektorns tröghet och ineffektivitet, och avsaknaden av fri konkurrens.

Bland de politiker som först tog till sig de nyliberala idéerna var den amerikanske presidenten Ronald Reagan och Storbritanniens premiärminister Margaret Thatcher. Reagan ville minska den offentliga sektorn radikalt, och genomförde betydande skattesänkningar. Thatcher startade omfattande privatiseringar av statliga företag, inte minst inom landets infrastruktur. Ett led i hennes strävan att liberalisera ekonomin och i större utsträckning konkurrensutsätta den, var att begränsa fackföreningsrörelsens inflytande.

Det var emellertid inte i England eller USA som man först började avreglera elsektorn. Långt före länder i andra delar av världen började Chile snabbt och radikalt liberalisera sin ekonomi enligt de nyliberala idéerna efter militärkuppen hösten 1973. Direkt efter kuppen störtades landet in i ekonomiskt kaos. Det tog ett par år innan man började få ordning på ekonomin, men då började man systematiskt att liberalisera den ena sektorn av ekonomin efter den andra. En grupp unga chilenska ekonomer hade gått i skola hos professor Milton Friedman i Chicago. De kallades nu hem till Chile, och dessa s.k. "Chicago boys" kom att leda det ekonomiska reformarbetet. Först började man att reformera finanssektorn, för att underlätta kapitalflödet. Sedan fortsatte man bl.a. med pensionssystemet och sjukvården. Redan 1978 inrättades Nationella Energikommissionen (CNE, Comisión Nacional de Energía) som bl.a. fick till uppgift att reglera den kommande, konkurrensutsatta elmarknaden, som infördes med den nya ellagen 1982. Reformerna inom elsektorn var ett viktigt led i att stärka Chiles konkurrenskraft på världsmarknaden. Landets ekonomi var starkt beroende av exporten av produkter från energiintensiva branscher, bl. a. från gruvindustrin.

Chiles liberalisering av elmarknaden kom att bilda skola, inte minst i Latinamerika där de flesta länderna tidigt (från början av 1990-talet) införde reformer enligt chilenskt mönster. Utanför Latinamerika började Nya Zeeland med omfattande ekonomiska reformer under andra halvan av 1980-talet, för att övervinna den djupa ekonomiska kris landet hamnat i p.g.a. oljepriscockerna och de försämrade handelsrelationerna med Storbritannien, efter det senare landets inträde i dåvarande EEC. I Europa var England & Wales först att avreglera elmarknaden 1990, följt av Norge ett år senare. När Sverige under första hälften av 1990-talet startade en våg av avregleringar och privatiseringar, var det i första hand exemplen från England och Norge man studerade när det diskuterades elmarknadsreformer, i någon mån kanske Nya Zeeland. Liksom i Nya Zeeland låg även i Sverige en lång period av mycket svag ekonomisk tillväxt samt en extremt hög arbetslöshet till grund för behovet att liberalisera den svenska ekonomin och stimulera tillväxten. Den svenska elmarknadsreformen trädde i kraft den 1 januari 1996.