

Villaägarnas Riksförbund – fortsättningsvis förbundet – har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på **promemorian ”Anvisade elavtal” från Miljö- och energidepartementet (2016-03-11)**.

Förbundet har länge engagerat sig i frågan om anvisade avtal och välkomnar regeringens initiativ att stärka kundernas ställning.

Förbundet är överlag positivt till de föreslagna förändringarna, men vill gå längre. Möjligheterna att upphandla avtalsformen anvisad elhandlare bör utredas mer grundligt. Alternativt bör det övervägas en lagstiftning om att upphandlingen av anvisad el bör ske på samma marknadsmässiga sätt som upphandlingen av nätbolagens förlustel.

Promemorians föreslagna ändringar

Problemet med anvisade avtal är att per definition svaga kunder betalar ett onödigt högt pris för elen. En del av lösningen är bättre information, eftersom det handlar om underinformerade kunder som inte förmår försvara sina egna intressen. Elhandlarna har inga ekonomiska incitament att informera kunderna bättre – snarare tvärtom. I syfte att skydda svaga kundgrupper är det därför motiverat att reglera elhandlarnas informationsskyldighet.

Oskäligen priser i anvisade avtal är dessvärre ett problem som inte nödvändigtvis kan lösas helt med mer omfattande eller mer exakt information. Den målgrupp som är i störst behov av informationen är nämligen den som är minst sannolik att ta till sig densamma. Därför är det motiverat med mer omfattande åtgärder.

Så länge nätbolagen och inte elhandlaren ansvarar för flyttprocessen (när en kund flyttar in i ny bostad) finns det ett ansevärt inflöde till anvisade avtal. De flesta lämnar avtalet inom några veckor. Under den korta tid som många har ett anvisat avtal är det viktigt att förhindra överprissättning. En reglering av nivån är motiverad eftersom så många kunder berörs.

Förbundet ställer sig således positivt till de föreslagna ändringarna i ellagens kapitel 8, 8-20§.

I 19§ ser förbundet gärna en starkare skrivning, som innebär att elhandlaren ska vara tvungen att åskådliggöra hur mycket pengar kunder förlorar varje år på att inte göra ett aktivt val. Skrivningen i 8e§ är sannolikt inte stark nog att tvinga elhandlare med höga tillsvidarepriser att effektivt ”skrämma bort” sina egna kunder från ett anvisat elavtal med högt pris.

Enbart informationsåtgärder kan sannolikt inte lösa hela problemet med överpriser i anvisade elavtal, varför ytterligare åtgärder bör övervägas.

Prisreglering

Att prisreglera anvisade elavtal vore en lösning som inte skulle passa ihop med resten av elmarknaden, som ju bygger på marknadsmekanismer. Risken är uppenbar att nivån skulle bli antingen för låg – vilket skulle slå ut elhandlare och skada marknadens funktions sätt – eller för hög, och därmed skada kunderna. Ett pristak riskerar också att dra upp priserna till taket, snarare än dra ner dem.

Upphandling

Ett upphandlingsförfarande vore däremot i linje med hur resten av elmarknaden fungerar idag. Det är inte omöjligt att stocken av passiva kunder skulle vara så pass stor att ett framförhandlat pris skulle vara relativt attraktivt. Fördelen med upphandling är att den eventuella kreditrisk som finns i kundgruppen prissätts på ett marknadsmässigt sätt, samtidigt som det finns drivkrafter för handlarna att erbjuda ett konkurrenskraftigt pris.

Nackdelen som ibland anförs är att belöningen för kundaktivitet skulle bli mindre – det anvisade priset är redan gott nog. Det – går argumentet – försämrar konkurrensen på marknaden vilket i sin tur höjer priserna för kunderna.

Resonemanget ovan sätter emellertid kärran framför hästen. Rörlighet och konkurrens är medel som syftar till prispress och produkt-/tjänstutveckling. Men kundaktivitet och -rorlighet har inte nödvändigtvis ett värde i sig självt. Om priserna pressas därför att det uppstår ett stora upphandlingar för en eller flera kundgrupper, så tjänar det samma syfte som att enskilda kunder är rörliga. Det ena medlet (enskild rörlighet) är inte strikt bättre än det andra (grupprörlighet).

Om – vilket inte är säkert – det sedan sker ett bakslag i form av färre elhandlare och sämre prisbildning, så är det högst sannolikt en reversibel process. Om enskilda kunder får bättre pris genom att vända sig till en (kanske mindre eller nystartad) elhandlare på egen hand, istället för att vara en del av en större upphandling, så lär det ske. Det styr i så fall mot fler elhandlare och kundaktivitet.

Det hela är alltså något av en jämviktsreaktion, där kunder och elhandlare finner en jämvikt. Det viktiga är att inträdet på marknaden sker smidigt för elhandlare som ser en nisch att marknadsföra sig i. Så länge det saknas inträdeshinder för elhandlare som vill etablera sig och kunderna har möjlighet att röra på sig, torde eventuella scenarier som går ut på att elmarknaden imploderar till ett oligopol pareras effektivt.

Kostnadseffektivitet i upphandling

I sammanfattningen av Energimarknadsinspektionen rapport ”Systemet med anvisad elhandlare (EI R2012:07) (sidan 33 i promemorian) står: ”Flera tidigare utredningar indikerar dock att de administrativa kostnaderna för upphandlingen sannolikt överstiger fördelarna”.

Det påståendet är inte korrekt.

SOU 2002:07 ”Konkurrensen på elmarknaden” ställer sig positiv till konkurrensupphandling av anvisad elhandlare och föreslår att det bör utredas närmare. I efterföljande proposition 2001/02:143 gör regeringen samma bedömning. Följaktligen gavs SOU 2004:129 ”El- och naturgasmärknader, Energimärknader i utveckling” i uppdrag att utreda frågan. Där gjordes ingen omfattande prövning av förslaget, utan blott en översiktlig bedömning.

Främst två frågor lyftes fram som primära hinder för konkurrensupphandling av anvisad elhandlare; dels administrativa kostnader för nätbolagen – framförallt om upphandling sker oftare än en gång per år; dels kostnader förknippade med prisrisk för elhandlaren om den

upphandlade avtalsperioden sträcker sig över en längre period. Utredningen bedömer – utan att göra en kvantitativ analys – att kostnader för nätägare och elhandlare torde vara högre än de fördelar som elkunden skulle få. Ingen bedömning av konkreta alternativ med olika förslag vad gäller frekvens av upphandling eller längd av avtalsperiod görs dock.

Den variant som EI skissar på – en upphandling av marginalen på avtalsformen – torde omintetgöra stora delar av prisrisken för elhandlaren.

Eftersom frågan om konkurrensupphandling av anvisad elhandlare aldrig utretts ordenligt finns det skäl att göra just detta. Det är också värt att påpeka att SOU 2004:129 framhåller ett annat syfte med upphandling än vad som lyfts fram i tidigare utredning och proposition.

I SOU 2004:129 framförs som syfte att anvisade kunder får ett högre tillsvidarepris än samma företags övriga tillsvidarekunder. I SOU 2002:07 lyfts som syfte fram att nätägare valt att kontraktera ett närstående företag för en sådan tjänst, utan att säkerställa att det valda företaget nödvändigtvis har de bästa villkoren för de kunder som kommer att nyttja tjänsten. I proposition 2001/02:143 framhålls som syfte ökad konkurrens om handelsmarginalen för ickevalskunder.

Skillnad i synen på syftet med upphandlingen påverkar bedömningen av förslaget. I en ny utredning bör upphandling av anvisning av elleverantör utredas med syfte att konkurrensutsätta marginalen i anvisade avtal, såsom framfördes i proposition 2001/02:143. Även Energimarknadsinspektionen har anfört denna tanke.

De administrativa kostnader som i och med detta uppstår för nätägaren ser ut att vara mycket snarlika dem som uppstår vid en upphandling. Om EI menar att en regelrätt upphandling skulle innebära väsentligt större administrativa kostnader än de som uppstår vid en reglerad anvisningsprocess, så vore det intressant att veta varför. För att avfärda förslaget om upphandling på ett trovärdigt sätt krävs en djupare analys av detta.

En variant av upphandling som kan vara kostnadseffektiv är att nätbolaget (eller EI) definierar ett avtal av typen rörligt pris (kanske med eftersläpning en månad eller med en viss vikt i terminspriser) plus en marginal. Sedan lägger elhandlarna bud om marginalen. Den vinnande elhandlaren blir sedan anvisningsbolag under det kommande året. En sådan upphandling sker alltså en gång om året. Det går naturligtvis att tänka sig andra varianter av sådana ramavtal, men poängen är att konkurrensutsätta marginalen.

Samhällsekonomisk lönsamhet

SOU 2004:129 ställer sig avvisande till upphandling av anvisad elhandlare, men de sammanlagt 2 141 tecken (inklusive blanksteg) som utredningen ägnar frågan innehåller inget stöd för påståendet att en upphandling skulle kräva ”oproportionellt stora resursinsatser”. Utredarens oro för att elhandlarna ”vid anbudsgivningen [kan] utsätta sig för en svårbedömbart kostnads-exponering” ter sig naiv. Elhandlarnas själva funktion är att prissätta volym- kredit-, och prisrisker.

Det enda underlag som förbundet kunnat finna som faktiskt försöker beräkna samhällsekonomisk effektivitet i fråga om upphandlingsförfarande (eller för all del någon variant av skönhetstävling för att välja anvisad elhandlare) återfinns i Konsumentverkets rapport *Fördjupad analys av elmarknaden för konsumenter (2010:15)*. Denna samhällsekonomiska kalkyl är dock på intet sätt en fullödig analys av frågan.

Konsumentverkets analys uppskattar storleken av den dödviktsförlust som uppstår då priset på el sätts högre än vad som motiveras av utbud och efterfrågan. Motivet för elhandlarna att

avvika från ett sådant jämviktspris är att ta del av konsumentöverskottet, och omvandla det till ett producentöverskott. Om priset rör sig från detta läge till jämviktsläget, växer de sammanlagda producent- och konsumentöverskotten, och den samhällsekonomiska nyttan ökar. Konsumentverkets analys uppskattar storleken på denna ökning.

Konsumentverkets ingående värden i analysen är att anta att varje kund förbrukar 2000 kWh per år, en prisskillnad mellan tillsvidarepris och rörligt pris på 15 öre/kWh, ett totalt antal elkunder i landet om fem miljoner, andelen tillsvidarepriskunder till 25 % och en efterfrågeelasticitet på 0,2.

Dessa ingångsvärden leder till en samhällsekonomisk vinst på 4,5 miljoner kronor per år. Givet att landets 160 nätbolag (siffran från Konsumentverket) gör en upphandling om året så för en sådan alltså inte kosta mer än 28 125 kronor, för att reformen ska vara samhällsekonomiskt motiverad (i en statisk analys). Utan att redovisa något underlag så antas kostnaden vara större än så.

En omedelbar reflektion är att analysen inte är en så kallad allmän jämviktsanalys, där alla effekter sammanvägs till en helhet. Exempelvis innebär ju ett system med en upphandling att nätbolaget visserligen får en kostnad för denna, men att kunderna slipper den. Den effekten är inte inkluderad. Det är sannolikt att en professionell upphandling av ett nätbolag är ett mycket mer effektivt sätt att administrera avtalsskrivningen för tusentals kunder, jämfört med att göra tusentals upphandlingar som bara inkluderar en enda kund. Därtill tillkommer nyttan för elhandlarna av att göra en offert till tusentals kunder samtidigt, snarare än att ha att göra med varje kund individuellt.

Resultatet av Konsumentverkets analys är också beroende av ingående värden, som dels förändrats sedan analysen gjordes, och dels till sin natur är mycket osäkra. Idag vet vi att prisskillnaderna är större än vad Konsumentverket antog och att andelen kunder med tillsvidarepris är lägre. Antagandet om en årlig användning om 2000 kWh eller mindre ter sig också mycket låg. En enkätundersökning som förbundet genomfört pekar mot att andelen småhuskunder kan ligga nära 10 procent. En genomsnittlig årlig användning om 4-5000 kWh verkar då rimligare.

Vilka siffror som är de rätta går inte att veta, bara att osäkerheten är hög. Med de alternativa ingångsvärden som ges ovan landar den samhällsekonomiska vinsten på över 40 miljoner, vilket motiverar upphandlingskostnader på över 250 000 kronor per upphandling. Allt i samma statistiska analys som Konsumentverket gjort.

Ett centralt antagande i analysen är vilken efterfrågeelasticitet som finns i gruppen. Den kan vara både högre och lägre än vad som antagits, vilket har mycket kraftig inverkan på det slutliga resultatet. En efterfrågeelasticitet på noll – vilket inte är alldeles realistiskt men inte heller omöjligt – gör exempelvis att den samhällsekonomiska vinsten (såsom den definieras i Konsumentverkets avgränsade analys) alltid blir noll. Om den antas vara 0,3 istället för 0,2 blir den samhällsekonomiska vinsten 50 % högre.

Sammanfattningsvis avgör de ingående värdena analysens resultat. Eftersom dessa är synnerligen osäkra är även resultatet synnerligen osäkert.

Fördelning

Ytterligare en viktig poäng är att samhällsekonomisk effektivitet – oavsett hur fullödig en sådan analys kan tänkas göras – inte är allena avgörande. Även fördelning är av stor vikt.

Själva problemformuleringen visar den saken; det är orimligt att de svagaste kunderna betalar de högsta marginalerna till elbolagen. Så sker därför att de anvisade priserna är oreglerade. I teoretiska termer handlar det om att konsumentöverskott omvandlas till producentöverskott. Att eliminera denna förmögenhetsöverföring leder per definition till en samhällsekonomisk vinst om plus minus noll, men är ändå motiverad.

Argumentet för att inte eliminera förmögenhetsöverföringen är alltså att det kan kosta resurser.

Det kan liknas vid det följande. Om en tjuv stjälar en plånbok i trängseln på marknaden så betyder inte det i sig någon samhällsekonomisk förlust, bara en förmögenhetsöverföring. Att avlöna en polisstyrka för att patrullera marknaden och förhindra stölder leder till en samhällsekonomisk förlust, eftersom det drar resurser. Om polisen fångar tjuven och ger tillbaka plånboken till ägaren, så uppstår heller ingen samhällsekonomisk vinst, utan bara en förmögenhetsöverföring (eller omfördelning).

Den sorts samhällsekonomiska analys som Konsumentverket genomfört leder till slutsatsen att det inte är värt att avlöna en poliskår som motverkar stölder, eftersom den inte är samhällsekonomiskt motiverad.

Poängen är att påpeka den inneboende svagheten i samhällsekonomiska analyser, nämligen att de över huvud taget inte förhåller sig till fördelning.

En bra samhällsekonomisk analys bör också ta hänsyn till så många saker som möjligt, vilket berörts ovan. Att ta analysen ett steg vidare kan innebära att man tar hänsyn till marginalnyttan av pengar hos de olika aktörerna, och huruvida systemets incitament leder till produktiva beteenden. Att eliminera nuvarande förmögenhetsöverföring skulle innebära något högre sparande och konsumtion i hushållen, vilket ger tillväxt. Priset för samhället skulle kunna vara att ett antal elhandlare – som levt på tillsvidareprisets höga marginaler – slås ut. Att ineffektiva företag försvinner från marknaden höjer den samlade effektiviteten i ekonomin, och är något som alla tjänar på.

En randanmärkning

Förbundet förordar ”name and shame”-metoder. Att kontinuerligt publicera listor över de dyraste elhandlarna (med avseende på anvisade priser) kan vara ett effektivt sätt att åstadkomma självreglering i branschen. I detta sammanhang menar förbundet att andelen kunder av respektive elhandlares kundstock som ligger på tillsvidarepris är en relevant uppgift, eftersom en hög andel visar att företaget inte ansträngt sig hårt nog att bli av med kundkategorin. För att veta om en elhandlare förtjänar mer eller mindre klander så behövs uppgifter både om nivån på tillsvidarepriset och hur många kunder som ligger på det. Att bara se till det ena eller det andra kan ge en orättvis bild av ett företag.

VILLAÄGARNAS RIKSFÖRBUND

Gunnar Jansson
Förbundsdirektör