

Utlåtande 2015:59 RI (Dnr 133-783/2015)

Elhandel inom kommunkoncernen Stockholms stad

Elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi för
kommunkoncernen Stockholms stad

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi gällande kommunkoncernen Stockholms stad antas, i enlighet med bilaga till utlåtandet.
2. En central elhandelsorganisation för utförande av kommunkoncernens gemensamma elhandel inrättas.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Ärendet omfattar ett förslag på upprättande av en för kommunkoncernen övergripande strategi avseende elhandel innehållande elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi samt en organisation avsedd för elhantering inom kommunkoncernen Stockholms stad enligt ovan nämnda policy.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Idag uppgår kommunkoncernens Stockholms kostnader för den totala elförbrukningen till 400-500 miljoner kronor per år. Det är angeläget att en så stor organisation som Stockholms stad har en tydlig överblick, kontroll och effektivitet i sina inköp av en så central produkt som el. Detta både ur ett kostnads- och riskperspektiv. Ett införande av en koncerngemensam elhandelspolicy ger en god kontroll och därmed riskminimering av kommunkoncernens elhandel. En koncerngemensam elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi och central elhandelsfunktion ger också en grund för lägre totala elkostnader innefattande elpris, kostnader för elprissäkringar, lägre konsultkostnader relaterade till elhandel samt lägre personalkostnader för utförandet och administration inkl. redovisning.

Bilaga

Elhandelspolicy för kommunkoncernen Stockholms stad inklusive Bilaga A-Elhandelsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi gällande kommunkoncernen Stockholms stad antas, i enlighet med bilaga till utlåtandet.
2. En central elhandelsorganisation för utförande av kommunkoncernens gemensamma elhandel inrättas

Stockholm den 3 juni 2015

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Ulrika Gunnarsson

Ärendet

Stockholms stad och Stockholms Stadshus AB önskade få en sammanhållen bild av hur elhandeln hanterades inom kommunkoncernen för att därefter kunna forma ett förslag till ett helhetsgrepp om elhandeln avseende strategi, riskhantering och utförande (organisation). Efter en kartläggning av nuläget framkom att elhandel sker av flera olika enheter i kommunkoncernen, dessutom genomförs den och följs upp på olika sätt. Eftersom kommunkoncernen Stockholms stad är en stor elkonsument finns det starka skäl att införa en mer professionell och effektiv koncerngemensam elhantering som förväntas leda till lägre totala kostnader för elhandeln med starkt förbättrad riskkontroll.

Stadsledningskontoret har tillsammans med en konsult med kompetens inom elhandelsområdet (PwC) tagit fram en nulägesanalys samt rekommendationer avseende elhandelspolicy, elhandelsstrategi samt organisation för hanteringen av elhandeln för hela kommunkoncernen. Vidare genomförs under våren 2015 en central upphandling för leverans av elkraft av serviceförvaltningen, enligt beslut i fullmäktige i Tertialrapport 2 2014, i vilken Stockholms stads förvaltningar deltar och bolagen har uppmanats delta. Målsättningen är därför att nu ta beslut och konkretisera hur elhandeln inom kommunkoncernen ska ske framöver. Detta innebär upprättande av ändamålsenliga dokument och organisation i god tid innan utgången av år 2015, då det nya avtalet förväntas träda ikraft, eftersom nuvarande elavtal då upphör och nu är föremål för en gemensam upphandling.

Inledning

En kartläggning av nuläget i hela kommunkoncernen avseende elhandel genomfördes av en konsult (PwC) under 2014. Därefter fick samma konsult även uppdraget att föreslå en effektiv och professionell hantering av elhandeln lämplig för en stor organisation som kommunkoncernen Stockholms stad. Resultatet av dessa uppdrag har presenterats i en konsultrapport. De övergripande resultaten av rapporten presenteras nedan.

Kartläggning av nuläget

Metodik

För att kartlägga hur Stockholms stad hanterar sin elhandel har konsulten intervjuat ett antal personer från olika bolag och förvaltningar samt även resonerat och diskuterat med representanter för den centrala styrningen inom

stadsledningskontoret och Stadshus AB, för att få en så tydlig bild som möjligt av nuläget samt tankar kring ett framtida scenario avseende elhandel och dess organisation. I vissa fall har konsulten även hämtat information från konsulter som i dagsläget anlitas av Stockholms stad för löpande rådgivning, hantering och avstämning.

Konsulten har vidare intervjuat såväl andra elhandelsbolag som upphandlande/inköpande organisationer.

Nuläge

I dagsläget har inte Stockholms stad någon helt övergripande samordning mellan förvaltningar och bolag avseende elhandel. Det finns ett avtal som serviceförvaltningen upphandlat och som omfattar samtliga förvaltningar (med undantag för Trafikkontoret) och några bolag som själva valt att gå med i den upphandlingen. Utöver det har Trafikkontoret och ett antal bolag valt egna lösningar och tecknat egna avtal med elhandelsbolag eller gått med i andra upphandlingar, som till exempel HBV:s¹ upphandling.

Den lägsta nivån av komplexitet finns hos de enheter där elen ingår i hyran. I de mest komplexa fallen beskrivs portföljupplägg med egna beslut om prissäkringar baserade både på rådgivning från elbolaget man har avtal med och från second opinions från konsulter med kunskaper om elhandel.

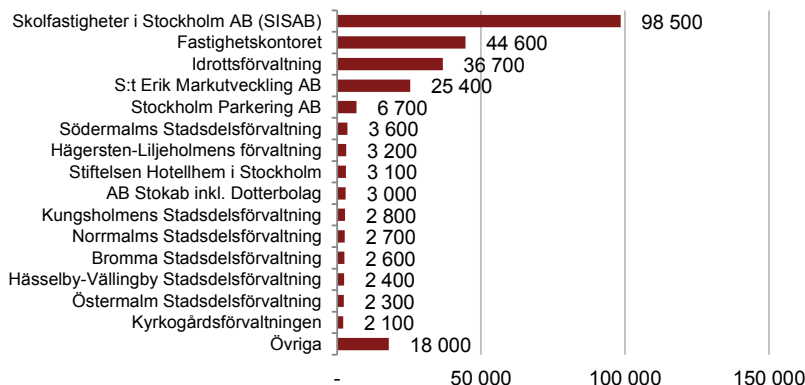
Elhandeln hanteras i dagsläget på skilda sätt hos bolag och förvaltningar. I vissa fall finns en väldokumenterad policy som följs upp regelbundet. I andra fall är det en enskild person som i princip sköter elhandeln själv utan inblandning av andra. Hanteringen ingår då ofta som en av flera arbetsuppgifter för den personen. Det finns på många håll ett stort intresse för elhandelsfrågorna och en vilja att lösa dem på bästa möjliga sätt. Det har framkommit en önskan om att hantera elhandeln centralt från vissa håll eftersom det frigör resurser till den egna verksamheten.

Stockholms stad har en total årlig förbrukning om ca 660 GWh enligt PwC:s sammanställning, avstämd med Stockholms stad.

Bolagen och förvaltningarna som i dagsläget ingår i serviceförvaltningens befintliga upphandling har förbrukningar fördelade enligt nedan.

¹ HBV är en inköpscentral med inriktning på fastighetsrelaterade produkter och tjänster. Det är en ekonomisk förening som ägs av sina cirka 320 medlemmar; Sveriges kommunala bostadsbolag.

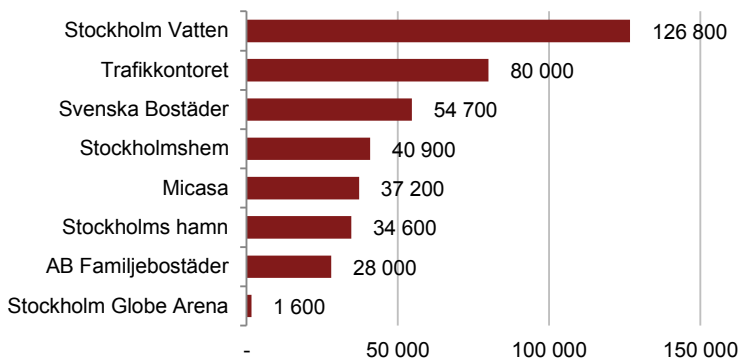
Förb/år, Enheter inom Serviceförv upphandling (MWh/år)



Den totala förbrukningen för denna grupp uppgår till ca 260 GWh. SISAB, Fastighetskontoret, Idrottsförvaltningen och S:t Erik Markutveckling AB står för ca 80 procent av förbrukningen. Stadsdelsförvaltningarnas förbrukning ligger mellan ca 1 GWh och 4 GWh per år.

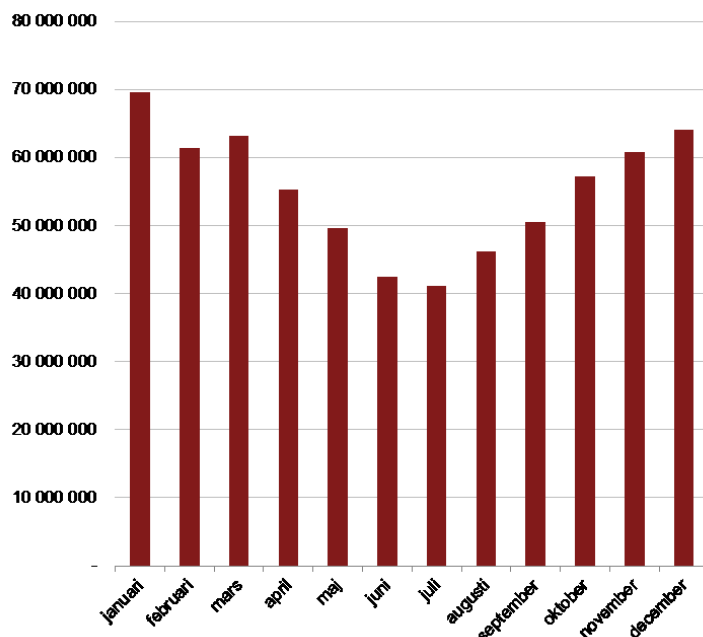
De enheter som i dagsläget har egna elavtal, och därmed inte ingår under serviceförvaltningens avtal, har en sammanlagd förbrukning om ca 400 GWh, fördelade enligt nedanstående graf. Stockholm Vatten och Trafikkontoret står för ca 50 procent av denna förbrukning.

Förb/år, Enheter med egna avtal (MWh/år)



Förvaltningarnas och bolagens förbrukning fördelar sig över året enligt grafen nedan. Trots vissa förbrukare med relativt jämn förbrukning över året, exempelvis Stockholm Vatten, går förbrukningen ned markant under sommarmånaderna.

Förbrukning för samtliga enheter inom kommunkoncernen Stockholm Stad (kWh/mån)



Störst förbrukare av el totalt sett är Stockholm Vatten AB med 19 procent av den totala förbrukningen sett på helåret. Därefter följer Stockholms Skolfastigheter med en förbrukningsandel om 15 procent tätt följt av Trafikkontoret med en andel om 12 procent.

Den störste elförbrukaren, Stockholm Vatten har ett eget upphandlat elavtal medan den näst största förbrukaren använder serviceförvaltningens nuvarande avtal och nummer tre i förbrukningsligan, Trafikkontoret har ett eget upphandlat elavtal. Detta betyder att de tre största elförbrukarna har olika elinköshantering innefattande olika inköpsavtal, handel, säkringar, policy och administration.

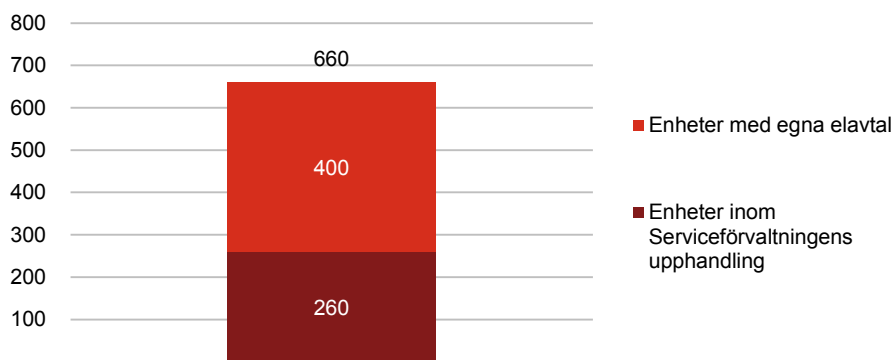
Vid en närmare granskning av de olika enheternas förbrukning framkommer att förbrukningsmönstren skiljer sig åt mellan olika bolag och förvaltningar. Detta beror på att Stockholms stad har en så varierande verksamhet. Stockholm Vatten har exempelvis en stor och mycket jämn förbrukning över året, medan exempelvis Trafikkontoret och Stockholms Hamn har en mycket större förbrukning på vinterhalvåret än på sommarhalvåret. Trafikkontoret är speciellt då det har en stor del av sin förbrukning nattetid, då efterfrågan på el generellt sett i det svenska systemet är låg.

Den totala förbrukningsprofilen för kommunkoncernen Stockholms stad får dock anses vara stabil över åren med en nedgång i förbrukning under sommarmånaderna, vilket ligger till grund för den föreslagna framtida elhandelsstrategin och därigenom effekter på framtida elkostnader.

Förbrukningsprofilen får konsekvenser på elpriset då finansiella eller fysiska prislåsningar görs. Genom att samla hela elförbrukningen i en gemensam portfölj tar olika enheters ojämnheter ut varandra och summerar till en jämnare profil. Denna jämnare profil gör det enklare att prognostisera framtida förbrukning och därmed skapa bättre förutsättningar för att uppnå ett lägre elpris.

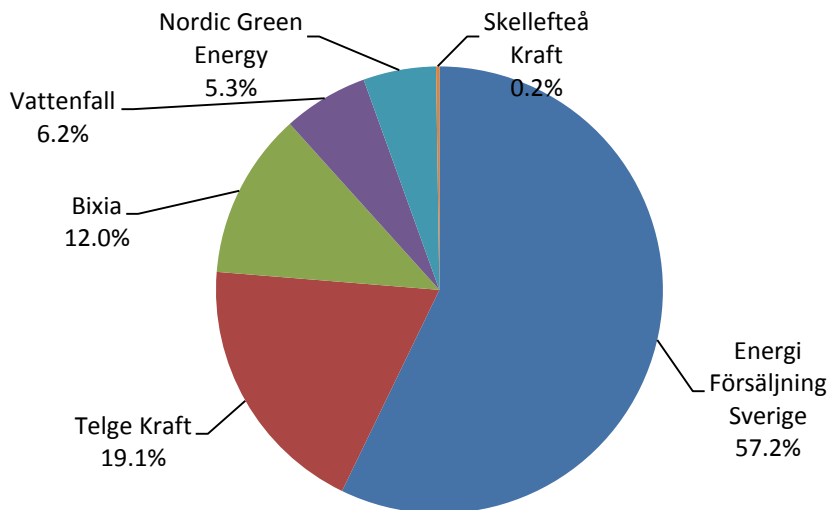
Den totala förbrukningen för alla berörda enheter uppgår som nämnts ovan till ca 660 GWh. Denna volym är fördelad på ca 11 500 uttagspunkter.

Förväntad årlig förbrukning, Samtliga enheter (GWh/år)



Kommunkoncernens totala inköp av el, bortsett från de fall där elen ingår i hyran, fördelas i nuläget på inköp från på sex olika leverantörer enligt figuren nedan. Energi Försäljning Sverige har avtal med både Serviceförvaltningen och med flera bolag medan övriga elhandelsbolag har avtal med en enhet var.

Procentuell fördelning av elleveranser från de olika elhandelsbolagen



Elhandel på olika sätt

Ovan beskriver nuläget inom kommunkoncernens Stockholms stad och nedan ges en beskrivning av de olika alternativ för inköp av el som finns. Nedan beskrivs på en generell nivå hur tre olika huvudtyper av elhandel kan se ut ur kundens perspektiv. Det kan finnas skillnader mellan hur olika elhandelsbolag i detalj utformar sina tjänster och produkter, men här återges de huvudsakliga och principiella dragen. Det finns olika benämningar på de olika alternativen och beroende på vilket bolag som tillfrågas förekommer olika namn. Konsulten har valt att kalla alternativen för ”rörligt pris”, ”fysisk portfölj” och ”finansiell portfölj”. Nedan beskrivs vad som avses med detta.

Oavsett vilket alternativ som väljs krävs en administration för att ha kontroll på anläggningsregistret, d.v.s. den totala listan över vilka anläggningar/uttagpunkter som ingår i beståndet. Hanteringen av detta omfattar till exempel flyttanmälningar, anmälan om nytillkomna anläggningar och leverantörsbyten i samband med byte av elhandelsbolag. Detta är viktigt inte bara för att få in alla enheters fulla förbrukning i det överenskomna avtalet, utan även för att kunna skapa en god prognos för kommande förbrukningsvolym och -mönster.

1. Rörligt pris

Rörligt pris är kanske den modell som är enklast att beskriva samtidigt som den är minst vanlig att använda. Elleverantören levererar el till ett pris som för

kunden består av priset på Nord Pool (elbörsen) Spot timme för timme plus ett påslag från leverantören.

Detta innebär att det inte i förväg går att veta vad priset för elen kommer att bli. Priset följer marknadens utveckling och först i efterhand vet kunden vad varje kWh kostar.

Fördelarna för en kund med att ha ett rörligt pris är att kunden slipper att betala en riskpremie till elleverantören. Kunden tar hela prisrisken och följer med både i ned- och uppgång.

Nackdelarna är att det inte finns någon tydlig förutsägbarhet i vad elen kommer att kosta.

Konsulten har i granskningar av andra upphandlingar och offerter sett att påslaget från elhandelsbolagen är lägre för avtal med rörligt pris än för avtal med fysisk portfölj.

Redovisningsaspekter- rörligt pris

En modell som bygger på helt rörligt pris är enklast att hantera ur redovisningssynpunkt eftersom elen kostnadsförs till det pris som kunden blir debiterad löpande. Det finns därmed inga säkringsinstrument, s.k. derivat, att ta hänsyn till i redovisningen.

2. Fysisk Portfölj

En fysisk portfölj liknar i stor utsträckning en finansiell portfölj på så sätt att beslut om säkring av priset tas successivt. Det kan liknas vid staplade finansiella kontrakt som täcker upp hela eller delar av den totala volymen el. Normalt är att kunden, ofta med hjälp av elhandelsbolaget, tar fram en förbrukningsprognos. Denna visar både på den totala årsvolymen samt förbrukningen uppdelad på kortare intervaller. Vid olika tidpunkter kan kunden och elhandelsbolaget komma överens om att låsa priset för hela eller delar av den totala volymen. Om kunden har låst hela volymen vet man därmed vad priset per kWh kommer att bli och prisrisken är på så sätt hanterad. Det bör dock noteras att det i de allra flesta fall finns klausuler i avtalen som innebär att avvikelser från den prognostiserade volymen inte får överskrida vissa nivåer. Detta kan till exempel vara +/- 5 % av årsvolymen. Så länge inte förbrukningen avviker mer än avtalat från den prognostiserade volymen gäller det pris som kommunicerats i och med de avtalade prissäkringarna. Vid överskridande av avtalade gränsvärden kan kunden få betala en straffavgift, allt beroende på hur avtalet ser ut. Elhandelsbolaget säkrar å sin sida de volymer det gett kunden ett fast pris för. I och med att elhandelsbolaget tar på sig risker kommer de att ta ut detta i form av

riskpremier för kunden. Det speglas med andra ord i den ersättning som elhandelsbolaget avtalar om med kunden.

Vid ett val av fysisk portfölj finns en viss problematik kring transparens. Vid avrop om prislåsning anger elhandelsbolaget ett pris för den volym elenergi som ska prislåsas. Detta pris sätter elhandelsbolaget självt. I grunden bygger prissättningen på marknadspriserna, men eftersom det inte är en standardiserad produkt som handlas på till exempel en börs, finns det i praktiken inget referenspris att jämföra med. Elhandelsbolagen kan därmed själva välja vilken marginal de ska ta ut vid tillfället för prislåsning. I dessa fall är det dels viktigt att ha förtroende för sin motpart, dels ha en tydlig överenskommelse om hur priset sätts vid prislåsning.

Väljer kunden att låsa 100 procent av sitt pris motsvarar detta ett avtal om fast pris.

Konsulten har i granskningar av andra upphandlingar och offerter sett att påslaget från elhandelsbolagen är högre för avtal med fysisk portfölj än för avtal med rörligt pris.

Redovisningsaspekter-fysisk portfölj

En modell som bygger på fysisk portfölj är ett inköpsavtal som resulterar i leverans av el. Grundpriset är rörligt spotpris men med en möjlighet för kunden att byta till fastpris (låsa priset) med leverantören till då gällande marknadspriser för el. Prislåsningen sker inom ramen för inköpsavtalet av el, men har samma ekonomiska innebörd för kunden som en modell som bygger på finansiella prissäkringar. Den ekonomiska innebörden av att göra prislåsningar motsvarar att teckna ett finansiellt derivat. I redovisningen finns dock en skillnad mellan finansiella derivat och fysisk prissäkring. Enligt RKR 21 (Rekommendation avseende redovisning av derivatinstrument och säkringsredovisning) anges specifikt att kontrakt som uppfyller definitionen av derivat, men som avser inköp eller försäljning av råvaror, energi eller liknande och som kommer att regleras genom fysisk leverans av varan, *inte* omfattas av rekommendationen. Det innebär att sådana avtal redovisas som inköpsavtal varmed elinköpen löpande kostnadsförs till det pris som debiteras.

I den utsträckning man väljer att bortom de fysiska elkontrakten teckna finansiella avtal kommer dessa att omfattas av redovisning enligt RKR 21 och därmed också kraven på säkringsredovisning. Om inte säkringsredovisning uppnås ska de finansiella avtalen redovisas enligt Lägsta värdets princip, vilket kan få resultatpåverkande effekter.

3. Finansiell Portfölj

Med en finansiell portfölj handlas den fysiska elen normalt till priset på Nord Pool Spot (elbörsen). Det är ett rörligt pris som varierar timme för timme. Genom finansiella prissäkringar (elderivat) minskas prisrisken medan förutsägbarheten för elpriset (nettopriset) som kunden i slutändan betalar ökar. Vanligtvis handlas standardiserade finansiella produkter på handelsplatsen, Nasdaq OMX Commodities.

Om kunden väljer en lösning med en finansiell portfölj finns alltid det underliggande fysiska behovet av el kvar. Kunden måste även i detta fall ha kontroll över sina uttagspunkter/anläggningar och den fysiska elen kommer i de flesta fall att handlas på Nord Pool Spot.

Då de standardiserade finansiella produkterna inte kan hantera det exakta mönstret för kundens eluttag kommer det i praktiken alltid att finnas kvar en viss prisrisk. Med en finansiell portföljlösning kan kunden välja att antingen ha en diskretionär förvaltning eller en rådgivande förvaltning.

Diskretionär förvaltning innebär att elhandelsbolaget får ett mandat att hålla sig inom och en övergripande instruktion för hur prissäkringarna ska ske. Inom ramen för detta fattar sedan elhandelsbolaget alla beslut om när prissäkringar ska göras.

Vid rådgivande förvaltning är det kunden som fattar beslut om när prissäkringar ska ske. Detta sker normalt efter rådgivning från elhandelsbolaget och i vissa fall av utomstående konsulter. Det är vanligt att elhandelsbolaget genomför och administrerar själva handeln. Varje beslut om handel/prissäkring fattas dock av kunden.

En finansiell portfölj innebär en minskad, men inte eliminerad, prisrisk. Den är flexibel på så sätt att ett köpt finansiellt kontrakt kan säljas om kunden anser att det är gynnsamt. Det går även att köpa finansiella produkter som sträcker sig bortom den avtalstid som kunden har med nuvarande elhandelsbolag. De finansiella produkterna kan sedan överlåtas eller avräknas i samband med ett byte av elhandelsbolag.

Oavsett diskretionär eller rådgivande förvaltning krävs det att kunden är insatt i hur elmarknaden fungerar och medveten om vilka konsekvenser ett beslut om prissäkring kan ge. På motsvarande sätt som med räntan på ett bostadslån kan det i vissa lägen vara fördelaktigt att ha ett säkrat elpris och i andra lägen kan det vara bättre att ha ett rörligt elpris, eller en portfölj där en lägre andel av volymen är prissäkrad.

Konsultens erfarenhet är att prispåslaget för en finansiell portfölj är högre än för rörligt pris men lägre än för hantering med fysisk portfölj.

Redovisningsaspekter-finansiell portfölj

En modell där de fysiska elinköpen görs till rörligt spotpris på Nord Pool Spot och där prissäkringar i form av finansiella elterminer sker separat på Nasdaq OMX innebär att derivaten är finansiella instrument och måste hanteras inom ramen för RKR 21.

De grundläggande reglerna för redovisning innebär med en sådan modell att elinköpen redovisas löpande till det rörliga spotpris som erhålls på Nord Pool Spot. De finansiella prissäkringarna som sker i form av elterminer på Nasdaq OMX redovisas enligt grundläggande regler för derivat, d v s Lägsta värdets princip. Lägsta värdets princip innebär att redovisning sker till det lägsta av anskaffningsvärde och nettoförsäljningsvärde. I praktiken innebär detta ofta att endast negativa marknadsvärden redovisas som skuld och kostnad. Detta eftersom anskaffningsvärdet i de flesta fall är noll.

Det finns, under förutsättning att vissa krav uppfylls, möjlighet att tillämpa säkringsredovisning vid prissäkring med finansiella derivat. Givet att kraven enligt RKR 21 uppfylls finns möjlighet att tillämpa säkringsredovisning. Säkringsredovisning innebär ett avsteg från de grundläggande reglerna som beskrivs ovan. I stället redovisas de finansiella derivaten först när de förfaller och därmed matchar själva elinköpet (elkostnaden i resultaträkningen). Det innebär att derivaten inte behöver redovisas i balansräkningen enligt Lägsta värdets princip utan att de hanteras utanför balansräkningen och således utan resultatpåverkan till dess att de förfaller. Säkringsredovisning kräver mer administrativa insatser och ställer högre krav på en fungerande riskkontroll och rapportering.

Sammanfattning av alternativen för elhandel

I figuren nedan har konsulten sammanfattat ett antal av de aspekter som finns för de olika alternativen för elhandel.

Alternativ	Riskhantering	Pris	Elhandel	Redovisning	Administration
"Rörligt"	Högst prisrisk Ej förutsägbart pris	Sannolikt lägst påslag från elhandelsbolagen	Inga beslut efter tecknat avtal	Enkelt Ej omfattande	Ett avtal att hantera Ingen policy krävs för elhandel Svårt/omöjligt att budgetera
"Fysisk"	Ingen till låg prisrisk Hög förutsägbart i priset Motpartsrisk att beakta Går att låsa priset till 100%	Sannolikt högst påslag från elhandelsbolagen Hantering av transparens i prisläsningspriserna krävs	Enklare beslut om prisläsning (% av helheten)	Enkelt Ej omfattande	Kräver policy för prisläsning Ett mindre antal prisläsningar att hantera Mindre komplicerat att budgetera
"Finansiell"	Viss prisrisk Går att förutsäga priset till viss del Går inte att säkra till 100%	Sannolikt "mellan" påslag från elhandelsbolagen	Mer komplexa beslut om prissäkring (finansiella instrument)	Komplext Omfattande	Kräver policy för prissäkring Fler affärer att hantera

Andra organisationers lösningar för inköp

För att se hur andra organisationer hanterar sina elinköp har konsulten valt ut två andra kommuner, Helsingborgs- respektive Göteborgs stad. Dessa två exempel visar på hur stor spännvidd det finns mellan hur olika organisationer ser på och hanterar risk.

Helsingborgs stad har valt ett helt rörligt pris och Göteborgs Stad ett helt fast pris. Båda har haft argumenten att de inte vill spekulera med invånarnas pengar, men lösningarna de har valt är diametralt motsatta.

1. Helsingborgs stad – helt rörligt pris

Helsingborgs stad har tecknat avtal med Öresundskraft om elleverans med ett helt rörligt pris. Den årliga elförbrukningen är cirka 70 GWh. Med rörligt pris avses i detta fall att leverantören erbjuder en totalleverans av faktisk förbrukning till spotpriset på Nord Pool Spot plus ett påslag för att leverera elen till Helsingborgs stad.

Argumenten för att handla el till helt rörligt pris är att det teoretiskt sätt borde bli billigare än att använda sig av prissäkringar. Genom att ta hela elprisrisken själva behöver inte Helsingborgs stad betala någon riskpremie i samband med prissäkringar. Resonemangen stöds av en rapport från Sweco², där Sweco analyserat hur utfallet hade blivit vid elinköp till spotpris istället för ett prissäkrat pris.

De bolag och förvaltningar som ingår i avtalet får själva budgetera kommande års elpris. Det finns ingen central styrning utan de får anta ett elpris för kommande år och använda det i sin budget. Detta påverkar i så fall även den centrala budgeten.

² Sweco, "PM Timmätt spotleverans", daterad 2012-12-04

2. Göteborgs Stad – helt fast pris

Göteborgs Stad tecknade avtal med Din El. Årlig elförbrukning uppgår till cirka 300 GWh (ca häften mot Stockholm). Med fast pris avses i detta fall att priset skall vara ett och samma i öre/kWh för varje timmas verkliga elförbrukning under hela leveransperioden.

Till skillnad från Helsingborgs stad har Göteborgs Stad valt ett helt fast pris. Argumentet är att Göteborgs Stad inte vill spekulera med skattebetalarnas pengar. Det går i och för sig att argumentera för och emot varför ett fast pris kan anses var fritt från spekulation. Göteborgs Stad vill oavsett detta ha en förutsägbarhet i elpriset.

Budgetprocessen blir enklare på så sätt att elpriset inför kommande år är givet och ingående enheter kan inte själva välja vilket elpris de ska använda.

Två organisationer som både säger sig vilja undvika att ta onödig risk har kommit fram till helt olika lösningar. Det visar att det går att se på risk på olika sätt och att värderingen av risker kan skilja sig kraftigt. Genom att dra paralleller till bostadslån (bunden eller rörlig ränta) eller till sakförsäkringar (försäkra eller inte försäkra) går det att föra resonemang hur riskerna bör hanteras. Finns det exempelvis en övergripande finanspolicy där det anges att räntor ska bindas om så är möjligt bör det med motsvarande resonemang innebära att den organisationen även ska låsa sina elpriser.

Beslut som fattas kopplade till risk bör alltså vara genomtänkta och baserade på en grundläggande filosofi så att samma riktlinjer gäller genomgående i hela organisationen, oavsett vilket riskfilosofi som valts. Därav behovet av en genomtänkt elhandelspolicy inkl. elhandelstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad.

EMIR

I takt med ökad rapporteringsskyldighet avseende finansiella derivat som kommit under de senaste åren i spåren av finanskrisen 2008, behövde kommunkoncernen få grepp om om det fanns några innehav av elderivat någonstans i koncernen. Konsulten anlätades därför initialt för att kontrollera om det fanns några elderivat inom kommunkoncernen samt kontrollera om nuvarande rapportering ansågs tillräcklig, primärt EMIR (European Markets Infrastructure Regulation)rapportering. Grundkraven i EMIR innebär bland annat krav på rapportering för de som handlar med finansiella derivat. Stockholms stad har god kontroll på rapporteringen för ränte- och valutaderivat men behövde få ytterligare kontroll på eventuella elderivat var slutsatsen. Då situationen tidigare inte varit fullt klarlagd behövde

kommunkoncernen undersöka om elhandeln skedde på ett sådant sätt att rapporteringsskyldig förelåg, vilket det konstaterades att det inte gjorde. EMIR är ett regelverk under utveckling och bör följas noga för att säkra att regelverket efterlevs även framöver.

Upphandling

I dagsläget har inte Stockholms stad någon helt övergripande samordning mellan förvaltningar och bolag avseende elhandel. Det finns ett avtal som serviceförvaltningen upphandlat och som omfattar samtliga förvaltningar (med undantag för Trafikkontoret) och ett antal bolag som själva valt att gå med i den upphandlingen. Utöver det har ett antal bolag valt egna lösningar och tecknat egna avtal med elhandelsbolag eller gått med i andra upphandlingar, som till exempel HBV:s³ upphandling.

Servicekommittén har ett uppdrag att genomföra en central upphandling för kommunkoncernen Stockholms stad enligt beslut i T2 2014. En central upphandling avseende "Leverans av elkraft" genomförs nu under våren 2015. Syftet är att detta avtal ska användas för hela kommunkoncernens elinköp i enlighet med nu föreslagna elhandelspolicy, elhandelsstrategi samt organisation.

Flera av de nuvarande elavtalen löper ut till årsskiftet 2015/16 så ett nytt avtal behöver finnas på plats i god tid innan dess.

Elhandelspolicy för kommunkoncernen Stockholms stad

Efter kartläggningen av nuläget har en elhandelspolicy, som är tänkt att gälla för all elhandel i kommunkoncernen, tagits fram.

Syftet med elhandelspolicyn är att:

- Ge mål och riktlinjer för elhandelsverksamheten inom kommunkoncernen.
- Ange hur ansvaret för elhandeln ska fördelas.
- Identifiera vilka risker förknippade med elhandel som kommunkoncernen är exponerad för och hur riskerna ska hanteras och följas upp.

Vidare definieras målet med elhandelsverksamheten inom kommunkoncernen i elhandelspolicyn.

Målet är att:

³ HBV är en inköpscentral med inriktning på fastighetsrelaterade produkter och tjänster. Det är en ekonomisk förening som ägs av sina cirka 320 medlemmar; Sveriges kommunala bostadsbolag.

- Tillgodose kommunkoncernens behov av el.
- Hantera och sälja den el som produceras inom kommunkoncernen.
- Skapa en rimlig förutsägbarhet i det elpris kommunkoncernen betalar för sin förbrukade el.
- Tillse att villkoren för den inköpta och för den producerade elen är marknadsmässiga och konkurrenskraftiga.
- Utnyttja skalfördelar och dra nytta av kommunkoncernens samlade behov av att köpa in och av att sälja el.
- Tillse att elhandeln sker enligt de miljökrav som finns inom kommunkoncernen.

Kommunkoncernen föreslås att inte bedriva aktiv handel ("trading") med el eller därtill relaterade finansiella instrument. All handel föreslås ske för att hantera det fysiska behovet av el ("hedging"/"prissäkring") samt för att hantera och reducera elhandelsriskerna.

I den framtagna elhandelspolicyn utgår det ifrån en samordning av elhandelsverksamheten inom kommunkoncernen. Det betyder att det föreslås att en central elhandelsfunktion skapas.

Denna elhandelsfunktion blir kommunkoncernens gemensamma organisatoriska funktion för hantering av inköp och försäljning av el och ska ha ett kommunkoncernperspektiv.

Den centrala elhandelsfunktionen är beroende av ett givande samarbete med förbrukningsenheterna runt om i kommunkoncernen för att kunna utföra sitt arbete på ett framgångsrikt och kostnadseffektivt sätt. Därför har respektive bolag och förvaltning inom kommunkoncernen ansvar för att ha god kontroll över sina egna anläggningar och för sin egen elförbrukning och i tillämpliga fall även egen elproduktion. Stockholms stad och samtliga bolag ska bistå elhandelsfunktionen med uppgifter om egna anläggningar (anläggningsregister), elförbrukning och elproduktion. I detta ingår både uppgifter om historik samt prognoser samt att påtala förändringar i verksamheten som kan påverka elförbrukningen.

Elhandelsstrategi

Kommunkoncernen vill skapa en någorlunda förutsägbarhet i elpriset. För att åstadkomma detta föreslås en elhandelsstrategi i vilken det anges hur prissäkringar ska ske. Elhandelsstrategin föreslås bli en bilaga till elhandelspolicyn.

Huvuddragen i elhandelsstrategin är att den efterfrågade förutsägbarheten i elpriset ska åstadkommas genom en successiv prislåsning av elpriser.

Prislåsningen föreslås ske enligt en förutbestämd trappa, med högre sÄkringsgrad ju nÄrmare leverans man kommer.

All handel föreslås ske för att hantera och reducera riskerna förknippade med elhandel ("hedging"/prissÄkring"). Ingen handel i spekulativt syfte föreslås få ske ("trading").

Elhandelsstrategin i mer detalj

Priset låses successivt och ju nÄrmare leverans desto högre andel av den totala volymen ska vara låst. Tidpunkterna för prislåsningarna anpassas till kommunkoncernens övriga verksamhet på så sätt att ett till 100 procent låst inköpspris för kommande räkenskapsår ska kunna kommuniceras till bolag och förvaltningar i rimlig tid innan budget för nästkommande år ska vara satt.

För ytterligare två år utöver detta ska elpriset låsas till viss del för att på så sätt skapa en viss förutsÄgbarhet och minska risken Även här. Här kommuniceras från elhandel ett ungefÄrligt elpris, alternativt ett intervall för elpriset, till bolag och förvaltningar.

Prislåsningar sker normalt med minst 5 procent av årsvolymerne per tillfÄlle och med max 20 procent av årsvolymerne per tillfÄlle vid varje prislåsning.

Organisation

Hur organiserar kommunkoncernen elhandeln på bästa sätt? I den föreslagna elhandelspolicyn så Är utgÅngspunkten att det finns en central elhandelsfunktion för elhanteringen i hela kommunkoncernen. Alternativet Är en decentraliserad organisation likt dagens där beslut avseende elhandeln tas på flera olika enheter, på flera olika sätt. För att belysa skillnader mellan en centraliserad och decentraliserad organisation avseende elhandel har konsulten gjort ett förenklat, men dock belysande kostnadsberÄkningsexempel nedan.

I fallet med en decentraliserad organisation antas att det finns 10 olika elavtal som hanteras på 10 olika stÄllen. Ett av avtalen antas vara serviceförvaltningens avtal, som fungerar som paraply för ett antal olika förvaltningar och bolag inom Stockholms stad. Varje avtal upphandlas separat vart tredje år för respektive avtal. Före, under och efter respektive upphandling sker administration. Elhandel ska därefter genomföras enligt avtalet och redovisningen ska skötas korrekt. Enligt serviceförvaltningen kan en upphandling krÄva cirka 100 mantimmar och det Är utgÅngspunkten här. En större upphandling kan krÄva en större insats liksom en mindre kan krÄva en mindre insats. Dock finns det ett antal moment i varje upphandling som måste genomföras, oavsett storlek på upphandlingen.

Den person som sköter elhandeln ska ha rätt kompetens och dessutom ha en backup som kan ta över arbetet vid händelse av frånvaro. Enligt indikationer från Stockholms stads enheter kan det krävas cirka 100 mantimmar per år för elhandel. Dessa 100 mantimmar antas vara fördelade på två personer där den huvudansvariga bidrar med cirka 80 timmar och en backup med cirka 20 timmar. Både totalsumman och fördelningen kan variera från fall till fall och beror enligt konsultens erfarenhet mycket på det personliga intresset för elmarknaden.

Vid en central organisation däremot antas att en person med huvudansvar för elhandeln lägger halvtid på dessa frågor och en backup lägger 25 procent av en tjänst på motsvarande, d.v.s. totalt 75 procent av en heltidstjänst. Det är viktigt att dessa personer innehar relevant kompetens för att hörsamma förvaltningars och bolags olika krav beroende på deras specifika verksamheter.

I varje organisation ska det finnas styrande dokument och policydokument som anger hur elhandeln och dess tillhörande risker ska hanteras. Dokumenten bör revideras årligen. Vidare ska respektive enhet hantera redovisningen av elhandeln på ett korrekt sätt. Med en centraliserad organisation finns *ett* (1) avtal och en uppsättning styrande dokument och *en* elhandelspolicy.

Med en antagen årskostnad för en heltidstjänst på 1 000 000 kr och en årsarbetstid på 1 800 timmar blir exempelkalkylen enligt nedan.

	Centraliserad	Timmar/ år	Decentraliserad	Timmar/å r
Antal avtal	1	10	10	100
Antal upphandlingar per år	0,33	33	3,33	333
Antal personer direkt inblandade i elhandeln	2	1 350	20	2 000

Antal dokument som ska revideras årligen	1	50	10	500
Summa		Ca 1 500		Ca 2 900
Årskostnad	Ca 800 000 kr		Ca 1 600 000 kr	

Med dessa antaganden blir det ungefär en *dubbelt så hög årskostnad för en decentraliserad jämfört med en centraliserad organisation*. Notera även att de konsulter som idag används på flera ställen i kommunkoncernen och som bistår med råd om när prislåsningar ska ske inom de olika upphandlingarna samt aktuell information om elmarknaden *inte* är medräknade i exemplet ovan. Denna kostnad kommer att minska då endast en central elfunktion kan komma att ha behov av denna typ av elmarknadstjänster.

Utöver detta finns även redovisningsaspekterna, som är mycket svåra att kvantifiera. Beroende på vilken lösning som väljs för elhandel blir det olika mycket arbete och den relativa insatsen för en centraliserad jämfört med en decentraliserad organisation kommer också att skilja sig åt. Med en finansiell portfölj blir det ungefär en faktor 10 som skiljer med en större arbetsinsats för den decentraliserade organisationen, men med andra lösningar för elhandeln blir det troligtvis mindre skillnader.

Andra icke kvantifierbara men viktiga aspekter, som bör tas i beaktande, är bland annat riskhantering, styrning, överskådlighet som alla hanteras bättre centralt eftersom en total översikt då finns. Utöver detta ökar också möjligheten att attrahera rätt kompetens som hanterar elhandeln.

Konsultens samlade rekommendation

Baserat på den information som framkommit under uppdraget i kombination med tidigare erfarenheter är konsultens rekommendation att kommunkoncernen Stockholms stad väljer en lösning med en

- **fysisk portfölj** och en
- **centraliserad organisation**.

Argumenten är följande:

- Ger en flexibilitet som möjliggör att lämna en del av elpriset utan prislåsning och därmed öppna upp för att dra nytta av en potentiell nedgång i marknadspriserna, givet den stora totala volymen el.
- Administrationen vid valet av en lösning med fysisk portfölj bedöms bli mindre än för en finansiell portfölj.
- En större portfölj förbättrar möjligheterna att handla upp el till ett totalt sett lägre genomsnittligt pris. Möjlighet att bygga upp en fokuserad central kompetens med bättre riskhantering och naturliga lösningar för backup personalmässigt.
- En möjlighet för Stockholms stad att hantera elhandelsriskerna på ett sådant sätt att det skapas en förutsägbarhet och en budgeterbarhet i elpriset.

Ovanstående föreslagna lösning kräver en gemensam elhandelspolicy och elhandelsstrategi. Den centraliserade organisationen som föreslås ska bestå av en central elhandelsfunktion organisatoriskt placerad inom en central inköpsfunktion. Konsulten baserar sin rekommendation på erfarenhet av hur andra större organisationer hanterar sin elhandel. Avseende organisationen så anser PwC, i de fall el inhandlas centralt, att det är vanligast att en central avdelning för inköp/upphandling hanterar elinköpen. De kan till sin hjälp ha referensgrupper och/eller beslutande forum. Huvudsaken är att korrekt kompetens för att utföra elhandel ur ett kommunkoncernperspektiv finns samlad. Dessutom är det viktigt att kunskapsöverföring från de enheter som idag sköter elhandeln sker till den nyinrättade elhandelsfunktionen. Viktigt för att elhandelsfunktionen ska vara framgångsrik i sitt uppdrag framgent är att informationsutbytet mellan förbrukningsenheterna och den centrala elhandelsfunktionen fungerar väl.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 maj 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att konsultens beskrivning av nuläget och förslag avseende hur elhandeln ska genomföras i fortsättningen, på ett för kommunkoncernen, effektivt och säkert sätt, sammanfaller med stadsledningskontorets åsikter i ärendet. Stadsledningskontoret anser vidare att det är angeläget att en så stor organisation som

kommunkoncernen Stockholms stad ska ha en tydlig överblick, kontroll och effektivitet i sina inköp av en så vital produkt som el. Detta är viktigt ur en kostnadsaspekt och särskilt viktigt ur en riskaspekt. Totala kostnaden för elförbrukningen inom kommunkoncernen förväntas för närvarande, när elpriserna är på låga nivåer, uppgå till ca 400-500 mnkr per år. Kommunkoncernen Stockholms stad måste kunna vara säker på att all elhantering sker på ett professionellt, transparent sätt av en funktion med tydlig kompetens och ansvar för risker associerade med elhandel samt för bemanning vid alla tidpunkter. Ett införande av en koncerngemensam elhandelspolicy kommer ge en god kontroll och därmed riskminimering av kommunkoncernens elhandel. En koncerngemensam elhandelspolicy inkl. elhandelstrategi och central elhandelsfunktion anses vidare resultera i lägre totala elkostnader innefattande elpris, kostnader för elprissäkringar, lägre konsultkostnader relaterade till elhandel samt lägre personalkostnader för utförandet och administration inkl. redovisning. Den valda elhandelsstrategin, som styr om och när elprissäkringar ska ske, ger en stabil och förutsägbar bild av vilket elpris som gäller under olika perioder framåt. Detta underlättar budgeteringsprocessen, vilket är önskvärt.

De redovisningsmässiga aspekterna av föreliggande förslag är mindre omfattande. Eftersom en fysisk leverans av el de facto ska ske, så innebär det att prissäkringsavtal avseende el ska redovisas som inköpsavtal, varmed elinköpen löpande kostnadsförs till det pris som debiteras.

För att få frågeställningen om organisatorisk placering av en central elhandelsfunktion ytterligare belyst, utöver anlita konsults erfarenhet, tog stadsledningskontoret även kontakt med en annan större konsultorganisation, EY. EY har bland annat insyn och kompetens om hur större företag och organisationer väljer att organisatoriskt bemanna och placera sin centrala elhanteringskompetens. Vid samtal med EY framkom att det är vanligt att placera denna centrala funktion inom företags/organisationens inköpsorganisation. I vissa fall kan placeringen även ske inom internbanken. Skälet till denna alternativa placering är att det inom internbanken finns kompetens om liknande instrument (finansiella) och erfarenhet att göra bedömningar med stora ekonomiska implikationer (exempelvis beslut om skuldupplåning, finansieringsformer, räntebindningar, finansiella placeringar, redovisningseffekter etc.).

Inom serviceförvaltningen, som är Stockholms stads organisation för gemensam service och administration finns ett verksamhetsområde – Upphandling – som har i uppdrag att effektivisera upphandlings- och inköpsarbete genom ökad samordning. Den tidigare centrala upphandlingen av el för Stockholms stad samt den pågående koncerngemensamma upphandlingen av el utförs här och viss kompetens avseende el har redan därigenom etablerats.

Stadsledningskontoret anser att den föreslagna centrala elhandelsfunktionen bör inrättas inom en central inköpsorganisation för att uppnå en effektiv koncerngemensam hantering av elen. Det är viktigt att denna centrala elhandelsfunktion dels har relevant kompetens för att förstå förvaltningarnas och bolagens olika krav beroende på deras specifika verksamheter dels har kompetens

kring elmarknadens funktionssätt. Ett rådgivande organ bestående av förvaltningar och bolag bör inrättas för att bistå elhandelsfunktionen med relevant information och återföring av erfarenheter.

Stadsledningskontoret föreslår därför, i enlighet med ovan resonemang, att en koncerngemensam elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi antas. Dessa dokument ska utgöra ramverket för hur elhandeln framöver ska utföras av den centrala elhandelsfunktionen. En central elhandelsfunktion föreslås skapas inom en central inköpsorganisation.

Målsättningen är att en ny organisation ska skapas och hinna etableras i tid inför ikraftträdandet av det nya avtalet avseende elinköp vid årsskiftet 2015/16.

De huvudsakliga argumenten bakom det valda förslaget är enligt stadsledningskontoret följande;

- En möjlighet till lägre elpris baserat på den relativt stora volymen (660 GWh) som upphandlas.
- En möjlighet att hantera elhandelsriskerna på ett sådant sätt att det skapas en förutsägbarhet och en budgeterbarhet av elpriset.
- En större flexibilitet som möjliggör att lämna en del av elpriset utan prislåsning för perioder längre fram än ett år och därmed undgå prislåsningavgifter.
- En central administration som vid valet av en fysisk portfölj bedöms bli mindre kostsam.
- Möjligheter att bygga upp en fokuserad central kompetens med bättre riskhantering och naturliga lösningar för kompetensutveckling och backup.

Föreslagen elhandelspolicy inklusive elhandelsstrategi för kommunkoncernen Stockholms stad finns i sin helhet i Bilaga 1.