

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2016-02-01
Meddelad i
LinköpingMål nr
8124-14**KLAGANDE**Göteborg Energi Gasnät AB, 556029-2202
Box 53
401 20 GöteborgOmbud: Advokaterna Torgny Wetterberg och Kristoffer Ribbing
A1 Advokater KB
Riddargatan 13 A
114 51 Stockholm**MOTPART**Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna**ÖVERKLAGAT BESLUT**Energimarknadsinspektionens beslut den 23 oktober 2014, se bilaga 1
(utan i beslutet angivna bilagor)**SAKEN**Fastställande av intäktsram för tillsynsperioden 2015–2018 enligt
naturgaslagen (2005:403)

Dok.Id 227173

Postadress Box 406 581 04 Linköping	Besöksadress Brigadgatan 3	Telefon 013-25 11 00 E-post: forvaltningsratten@linkoping.dom.se	Telefax 013-25 11 40	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:00
--	--------------------------------------	---	--------------------------------	---

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller Göteborg Energi Gasnät AB:s överklagande på så sätt att den reala kalkylräntan före skatt fastställs till 6,82 procent och de totala löpande påverkbara kostnaderna fastställs till 144 488 tkr efter effektiviseringskrav.

Det ankommer på Energimarknadsinspektionen att med beaktande av ovanstående beräkna Göteborg Energi Gasnät AB:s intäktsram för tillsynsperioden 2015–2018 till faktiskt belopp. Detta kan inte leda till en högre intäktsram än 847 706 tkr, angivet i 2013 års prisnivå.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND	5
YRKANDEN	5
Göteborg Energi	5
Energimarknadsinspektionen	7
VAD GÖTEBORG ENERGI ANFÖRT	8
Löpande påverkbara kostnader	8
Kalkylränta	8
<i>Inledning</i>	8
<i>Risikfri ränta</i>	10
<i>Marknadsriskpremie</i>	12
VAD ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN ANFÖRT	13
Löpande påverkbara kostnader	13
Kalkylränta	13
<i>Inledning</i>	13
<i>Risikfri ränta</i>	16
<i>Marknadsriskpremie</i>	18
UTREDNING	18
Skriftlig utredning	18
Vittnesförhör	19
<i>Daniel Frigell</i>	19
<i>Thore Johnsen</i>	21
<i>Björn Gustafsson</i>	23
<i>Bo Andersson</i>	26
RÄTTSLIG REGLERING	27
Allmänt om förhandsregleringen och intresset av en likartad tillsyn ...	27
Kalkylränta	29
FÖRVALTNINGSRÄTTENS BEDÖMNING	31

Löpande påverkbara kostnader	31
Kalkylränta.....	31
<i>Tidsperspektiv och betydelsen av kammarrättens domar i elnätsmålen..</i>	<i>31</i>
<i>Risikfri ränta</i>	<i>33</i>
<i>Marknadsriskpremie</i>	<i>35</i>
<i>Beräkning av kalkylränta.....</i>	<i>36</i>
Slutsats	37
HUR MAN ÖVERKLAGAR.....	37

BAKGRUND

Göteborgs Energi Gasnät AB (Göteborg Energi) bedriver naturgasverksamhet (distribution). Göteborg Energi har i förslag till intäktsram avseende distribution av naturgas för tillsynsperioden 2015–2018 begärt att intäktsramen ska fastställas till 860 000 tkr.

Energimarknadsinspektionen beslutade den 23 oktober 2014 att för den aktuella tillsynsperioden fastställa intäktsramen till 766 170 tkr i 2013 års prisnivå. Hur Energimarknadsinspektionen beräknat den beslutade intäktsramen framgår av det överklagade beslutet, se bilaga 1.

Förvaltningsrätten har den 23 och 25 november 2015 hållit muntlig förhandling i målet gemensamt med mål nr 8016-14 och nr 8020-14 avseende Swedegas AB samt med mål nr 8021-14 avseende E.ON Gas Sverige AB. Vid förhandlingen har på begäran av Swedegas AB förhör hållits med Daniel Frigell och Thore Johnsen. På begäran av Energimarknadsinspektionen har förhör hållits med Björn Gustafsson och Bo Andersson.

YRKANDEN

Göteborg Energi

1. Göteborg Energi yrkar att förvaltningsrätten fastställer att vid beräkningen av intäktsramen, den ingående delkomponenten löpande påverkbara kostnader 2009–2012 ska beräknas till 151 163 tkr före effektiviseringskrav och till 144 488 tkr efter effektiviseringskrav.
2. Vid bifall till yrkande 1 och med en tillämpning av den av Energimarknadsinspektionen fastställda kalkylräntan om 6,26 procent yrkar Göteborg Energi att förvaltningsrätten, dels fastställer företagets

kapitalkostnader till 216 400 tkr, dels fastställer intäktsramen till 819 398 tkr i 2013 års prisnivå med justering enligt a och b.

- a) Efter perioden ska kapitalbasens nuanskaffningsvärde till Energi- marknadsinspektionens beslut av den 23 oktober 2014 räknas om med ett sammanvägt entreprenadindex enligt 7 § Energimarknads- inspektionens föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgas- företag, och
 - b) den löpande påverkbara kostnaden, enligt vad som följer av yrkande 1, räknas om med konsumentprisindex (KPI).
3. Göteborg Energi yrkar att förvaltningsrätten med justering av riskfri ränta och marknadsriskpremien fastställer att vid beräkningen av intäktsramen, så ska en real kalkylränta före skatt om 6,78 procent användas.
 4. Vid bifall till yrkande 1 och 3 yrkar Göteborg Energi att förvaltnings- rätten, dels fastställer företagets kapitalkostnader till 227 233 tkr, dels fastställer intäktsramen till 830 231 tkr i 2013 års prisnivå med justering enligt punkt a och b ovan.
 5. Göteborg Energi yrkar att förvaltningsrätten med justering av riskfri ränta och marknadsriskpremien fastställer att vid beräkningen av intäktsramen, så ska en real kalkylränta före skatt om 6,91 procent användas.
 6. Vid bifall till yrkande 1 och 5 yrkar Göteborg Energi att förvalt- ningsrätten, dels fastställer Göteborg Energis kapitalkostnader till 229 929 tkr, dels fastställer intäktsramen till 832 927 tkr i 2013 års prisnivå med justering enligt punkt a och b ovan.

7. Göteborg Energi yrkar att förvaltningsrätten, i enlighet med E.ON Gas Sverige AB:s yrkande i mål nr 8021-14, fastställer att vid beräkningen av intäktsramen, så ska en real kalkylränta före skatt om 7,50 procent användas.
8. Vid bifall till yrkande 1 och 7 yrkar Göteborg Energi att förvaltningsrätten, dels fastställer företagets kapitalkostnader till 242 210 tkr, dels fastställer intäktsramen till 845 208 tkr i 2013 års prisnivå med justering enligt punkt a och b ovan.
9. Göteborg Energi yrkar att förvaltningsrätten, i enlighet med Swedegas AB:s yrkande i mål nr 8016-14 och 8020-14, fastställer att vid beräkningen av intäktsramen, så ska en real kalkylränta före skatt om 7,62 procent användas.
10. Vid bifall till yrkande 1 och 9 yrkar Göteborg Energi att förvaltningsrätten, dels fastställer företagets kapitalkostnader till 244 708 tkr, dels fastställer intäktsramen till 847 706 tkr i 2013 års prisnivå med justering enligt punkt a och b ovan.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen medger Göteborg Energis yrkande 1 och 2. Energimarknadsinspektionen bestrider övriga yrkanden. Avseende Göteborg Energis fjärde yrkande vitsordar emellertid Energimarknadsinspektionen angivna belopp i och för sig.

VAD GÖTEBORG ENERGI ANFÖRT

Löpande påverkbara kostnader

Göteborg Energis opåverkbara kostnader avseende nätförluster och kostnader för skatter enligt lag om skatt på energi är dubbelförda, vilket medfört att företagets opåverkbara kostnader angivits till ett för högt belopp. Energimarknadsinspektionen har dragit av det för högt beräknade beloppet mot de påverkbara kostnaderna. Företagets påverkbara kostnader har därmed blivit för låga.

Energimarknadsinspektionen har vid beräkning av de löpande påverkbara kostnaderna vidare utgått från företagets historiska påverkbara kostnader för perioden 2009–2012. Den 1 januari 2011 förvärvade Göteborg Energi ett stadsgasnät. För att de påverkbara kostnaderna ska bli rättvisande måste de historiska kostnaderna för 2009 och 2010 justeras med vad som motsvarar de påverkbara kostnaderna hänförliga till stadsgasnätet för dessa år. I annat fall blir Göteborg Energis intäktsram för låg.

Efter justering av ovanstående brister ska de påverkbara kostnaderna rätteligen uppgå till 151 163 tkr före effektiviseringskrav och till 144 488 tkr efter effektiviseringskrav. Justeringen har en stor påverkan på intäktsramen.

Kalkylränta

Inledning

Det regelverk som styr naturgasföretagens verksamhet är i stora avseenden likartat med det som gäller för den verksamhet som bedrivs av elnätsföretagen. Lagstiftaren har konstaterat att det föreligger sådana likheter

mellan den verksamhet som bedrivs av naturgasföretagen och elnätsföretagen att det är angeläget och ändamålsenligt att regelverken och tillsynen är uppbyggd på ett likartat sätt. Lagstiftaren har således inte givit Energimarknadsinspektionen något utrymme att hantera frågor av likartat slag olika för naturgasföretag och elnätsföretag.

Av naturgaslagen framgår att naturgasföretagen har rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. För att bestämma rimlig avkastning har Energimarknadsinspektionen tillämpat en kalkylränta som har beräknats enligt WACC-metoden.

Enligt propositionen till naturgaslagen framgår att kalkylräntan ska bestämmas med en metod som ger långsiktiga och stabila villkor för verksamhetens bedrivande. Vad som mer precist avses med att kalkylräntan ska ge långsiktiga och stabila villkor har fastslagits av Kammarrätten i Jönköping i domar angående elnätsföretagens intäktsramar avseende tillsynsperioden 2012–2015.

Kammarrätten uttalade att ett långsiktigt perspektiv ska anläggas när den regulatoriska kalkylräntan ska beräknas, och avseende den riskfria räntan har kammarrätten uttalat att uppskattningen av denna bör baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd.

Kammarrättens domar avser visserligen intäktsramar för elnätsföretag avseende tillsynsperioden 2012–2015, men avgörandet rörande tidsperspektiv och stabilitet är av principiell karaktär. Det har inte inträffat något objektivt förhållande som göra att kammarrättens domar i dessa principiella delar inte längre skulle vara relevanta för vare sig naturgasföretagen eller elnätsföretagen. Kammarrättens domar är direkt applicerbara för naturgasföretagen och det finns inget utrymme för Energimarknads-

inspektionen att anlägga ett kortsiktigt perspektiv vid fastställandet av riskfri ränta.

Även Högsta domstolen har tagit ställning till vilket tidsperspektiv som ska anläggas vid räntebestämningen i NJA 1990 s. 714 och närmare avgjort frågan vad som avses med långsiktigt realränta. Avgörandet rör visserligen fastställandet av avgäldsränta för tomträttsavgälder, vilket är en annan sak än kalkylränta för naturgasföretag, men avgörandet har ändå intressanta paralleller med naturgasföretagens intäktsramar.

Högsta domstolen konstaterade i målet att det vid bedömningen bör göras en jämförelse med placeringar som görs på mycket lång sikt, om möjligt med placeringar som görs för ungefär lika lång tid som en tomträttsupplåtelse kan antas vara. Högsta domstolens uttalande sammanfaller med kammarrättens principiella ställningstagande att den riskfria ränta som används i WACC metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont och att uppskattningen bör baseras på en löptid som sammanfaller med investeringarnas livslängd.

Riskfri ränta

Den riskfria räntan motsvarar den minsta avkastning som en investerare kan kräva. Ernst & Youngs uppfattning, vilken Energimarknadsinspektionen anslöt sig till, är att den riskfria räntan uppgår till 3,33 procent baserat på den tioåriga stadsobligationsräntan vid tidpunkten då bedömningen gjordes.

I beslut om intäktsram för elnätsföretagen avseende tillsynsperioden 2012–2015 tillämpade Energimarknadsinspektionen en riskfri ränta om fyra procent baserad på den långsiktigt förväntade utvecklingen av BNP adderat med Riksbankens långsiktiga inflationsmål. I en underbilaga till beslutet har Energimarknadsinspektionen anfört bl.a. att de valde bort tioåriga stads-

obligationer som utgångspunkt för den riskfria räntan, eftersom dessa medför att tidsperspektivet blir för kort och räntan då riskerar att hoppa upp och ned mellan olika tidsperioder.

Frågan om hur riskfri ränta ska fastställas handlar inte om huruvida den så kallade BNP-metoden ska användas som utgångspunkt, eller om beräkningarna ska baseras på tioåriga stadsobligationer. Frågan handlar om vilket tidsperspektiv man ska anta vid bedömningen av de olika parametrarna i WACC.

Kammarrätten i Jönköping fann i sina avgöranden av elnätföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 att det tillvägagångssätt Energimarknadsinspektionen valt var korrekt och delade myndighetens uppfattning om hur beräkningen av den riskfria räntan skulle gå till. Enligt kammarrättens avgörande ska den riskfria räntan beräknas utifrån livslängden på anläggningstillgångar i den typ av verksamhet som är aktuell.

Energimarknadsinspektionen har utgått från tioåriga stadsobligationer vid fastställande av riskfri ränta, men utgått från ett fyraårigt tidsperspektiv. En utgångspunkt i tioåriga stadsobligationer är dock i sig inget svar på storleken av den riskfria räntan. Det som avgör storleken på den riskfria räntan är vilket närmare tidsperspektiv som används vid beräkningen. Myndighetens beslut ska omfatta tillsynsperioden på fyra år, men det säger inget om vilket tidsperspektiv som ska vara utgångspunkt vid bedömningen av de olika parametrarna i WACC. Att utgå från ett långsiktigt tidsperspektiv innebär inte, så som Energimarknadsinspektionen anför, att man fastställer en evig kalkylränta.

Långsiktighet och stabilitet innefattar att den riskfria räntan kan bli både hög eller låg vid ett kortsiktigt betraktelsesätt, men att detta jämnar ut sig över tid. Härigenom nås långsiktiga och stabila villkor och intäktsramarna åker

inte upp och ner mellan de olika tillsynsperioderna på grund av tillfälliga förändringar av det allmänna ränteläget i Sverige.

Det finns inte någon oklarhet rörande tidsperspektivet för beräkning av riskfri ränta. Det ska vara långsiktigt och stabilt, vilket Energimarknadsinspektionen själv anförde vid beräkning av kalkylräntan till elnätsföretagens intäktsramar. Myndigheten har emellertid helt vänt på klacken sedan fastställandet av kalkylränta för elnätsföretagen till beräkningen av kalkylräntan för naturgasföretagen och anser nu att det är lämpligt att räntan hoppar upp och ner mellan olika tillsynsperioder.

Av Konjunkturinstitutets olika bedömningar av långsiktig realränta framgår att ett fyraårigt framtidsperspektiv inte ger en långsiktig och därmed stabil realränta. Konjunkturinstitutet konstaterar även att ekonomisk teori pekar på ett långsiktigt samband mellan realräntan och tillväxten i ekonomin, det vill säga BNP-utvecklingen. Oberoende av om man utgår från stadsobligationer eller ekonomisk tillväxt, så når man nivåer för realräntan överstigande 2,0 procent.

Energimarknadsinspektionen är i sitt förhållningssätt till fastställande av riskfri ränta helt oförutsägbar mellan olika tillsynsperioder och mellan naturgasföretag och elnätsföretag. Denna oförutsägbarhet är inte kopplad till en förändring av objektiva yttre förhållanden eller skillnader i gällande lagstiftning, utan bara till ändrad uppfattning hos Energimarknadsinspektionen rörande metodik. Energimarknadsinspektionen har genom att utgå från ett fyraårigt tidsperspektiv gjort ett flagrant avsteg från lag och praxis.

Marknadsriskpremie

Den riskfria räntan och marknadsriskpremien har ett samband på så sätt att en höjning av riskfri ränta kan motivera en sänkning av marknadsrisk-

premien. Kring frågan om exakt hur stor en sådan sänkning skulle vara kan olika experter har olika uppfattningar. Det stämmer inte vad Energimarknadsinspektionen anfört om att den av kammarrätten fastställda marknadsriskpremien i elnätsdomarna inte kan användas för att den är beräknad utifrån ett kortsiktigt perspektiv. Den är beräknad av Ernst & Young utifrån ett hundraårigt perspektiv. Göteborg Energi är av uppfattningen att marknadsriskpremien ska fastställas till 5,0 procent, men skulle förvaltningsrätten komma fram till att den ska vara 4,735 procent accepteras detta.

VAD ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN ANFÖRT

Löpande påverkbara kostnader

Av Göteborg Energis överklagande framgår att företagets opåverkbara kostnader avseende nätförluster och kostnader för skatter enligt lagen om skatt på energi är dubbelförda, vilket har medfört att beräkningen av intäktsramen inte är korrekt. Vad Göteborg Energi anfört om övertagande av stadsgasnätet är vidare en sådan omständighet som kan motivera ett tillägg till de påverkbara kostnaderna. Energimarknadsinspektionen medger även de yrkade beloppen, dvs. att de påverkbara kostnaderna fastställs till sammanlagt 144 488 tkr efter effektiviseringskrav.

Kalkylränta

Inledning

Det är tydligt att det finns ett flertal sätt att fastställa de olika parametrarna vid en WACC-beräkning. Värdena på parametrarna kan variera kraftigt utan att för den skull vara direkt felaktiga. Det är Energimarknadsinspektionens uppfattning att rimligheten i det slutliga värdet vid beräkningen måste kontrolleras. Om man vid beräkningen kommer fram till ett orimligt resultat, blir det nödvändigt att gå igenom samtliga parametrar och metoden

igen och se vad som är orsaken till orimligheten. Det är inte möjligt att bedöma rimligheten i varje enskild parameter utan att se helheten. Den av företaget yrkade kalkylräntan är inte rimlig, särskilt inte om man ser till det rådande ränteläget. En tillämpning av den kalkylränta som företaget yrkar skulle strida mot naturgaslagen.

Energimarknadsinspektionen har i överklagat beslut fastställt kalkylräntan i enlighet med de övergripande principer som följer av kammarrättens domar i elnätsmålen. Energimarknadsinspektionen har inte frångått kammarrättens övergripande bedömning om att ett långsiktigt tidsperspektiv ska användas. Det är emellertid inte fastställt vad ett långsiktigt perspektiv är, huruvida det är evigheten, tillsynsperioden eller investeringarnas livslängd. Det framgår tydligt av kammarrättens avgöranden att bedömningen av parametrarna i WACC-beräkningen endast avsåg elnätsföretagens intäktsramar för perioden 2012–2015 och inte ska vara vägledande för andra perioder eller regleringar. Det förhållandet att Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelade prövningstillstånd i målen talar också för att domstolen inte ansett att kalkylräntebedömningen i målen är prejudicerande för kommande perioder eller regleringar.

Om Energimarknadsinspektionen följer den av kammarrätten fastställda metoden vid beräkning av kalkylräntan, och därvid, med användande av ett korrekt och utförligt redovisat underlag, kommer fram till parametervärden som skiljer sig från elnätsmålen, måste dessa kunna användas.

Kammarrättens bedömning i elnätsmålen kan naturligtvis användas som underlag för argumentation i den aktuella processen, men den underliggande utredning som legat till grund för kammarrättens bedömning av enskilda parametrar har dock vissa allvarliga brister. Den så kallade underbilagan utgjorde en intern analys av de av experterna beräknade parametrarna. Syftet med utredningen var inte att fastställa enskilda parametrar utan att

bedöma nivån totalt sett. Underbilagan utgjorde inte något beslut. Kammarrätten utgick enbart från parternas argumentation i sin bedömning, och eftersom myndigheten inte försvarade sin utredning i kammarrätten och därför inte heller hade någon argumentation kring parameternivåerna, tolkade kammarrätten det som att parterna var överens om att BNP-metoden skulle användas.

Det är Energimarknadsinspektionens uppfattning att metoderna för bedömning av en rimlig avkastning bör vara desamma för gasföretagen som för elnätsföretag. Detta innebär dock inte att de brister som funnits i metoderna vid bedömningen av elnätsföretagens reglerade avkastning 2012–2015 ska tillåtas påverka andra tillsynsperioder eller regleringar.

Intäktsramen ska ge företagen rimlig avkastning. Avkastningen kan emellertid aldrig vara exakt känd i förväg. Om kalkylräntan skulle fastställas för en mycket lång period, skulle gasföretagen ges möjlighet att i förväg fastställa avkastningen på sina investeringar på ett sätt som få, om ens några andra aktörer kan. En sådan långsiktigt bestämd avkastning är inte nödvändig för att generera nödvändiga investeringar. Det är inte heller nödvändigt för investerare att med säkerhet veta vad kalkylräntan kommer att vara under en lång tidsperiod för att regleringen ska kunna anses vara förutsägbar. Förutsägbarheten i regleringen uppnås istället genom att det blir tydligt hur kalkylräntan beräknas. För att säkerställa att ägarna inte blir systematiskt överkompenserade på kundernas bekostnad är det nödvändigt med vissa fluktuationer mellan tillsynsperioderna beroende på ränteläget.

Det finns andra regleringar i Sverige där en rimlig avkastning ska fastställas och där beräkningen görs med WACC-metoden. Post- och telestyrelsen har under många år beräknat en rimlig avkastning i sin verksamhet och då aldrig använt sig av BNP-metoden. Post- och telestyrelsen utgår vid fastställande av riskfri ränta utifrån tioåriga stadsobligationer, eftersom det är vedertaget,

har stöd i den ekonomiska forskningen och stämmer överens med regleringen i övriga Europa. Post- och telestyrelsen har baserat beräkningen av kalkylräntan på perioden april 2007–april 2014 och kommit fram till en riskfri ränta på 2,82 procent medan Energimarknadsinspektionen har valt att utgå från framåtblickande prognoser och då kommit fram till en högre riskfri ränta på 3,33 procent.

Vad Göteborg Energi har anfört om fastställande av tomträttsavgäld är inte relevant i nu aktuellt mål, eftersom avgäldsrentan inte ska beräknas med WACC utan direkt motsvara den långsiktiga realräntan. Det är inte möjligt av Konjunkturinstitutets bedömning avseende tomträttsavgäld dra slutsatsen att Konjunkturinstitutet också anser att en riskfri ränta i CAPM och WACC-metoden för fastställande av intäktsramar för gasnätsföretag ska vara 2,75 procent. Konjunkturinstitutet beskriver också det orimliga i att för de närmaste kommande åren utgå från värdet på den långsiktiga realräntan för en ekonomi i jämvikt. När det allmänna ränteläget blir högre är risken stor att företagen kommer att begära att den riskfria räntan höjs. Detta eftersom företagen verkar i verkligheten, där räntelägen och konjunkturer är ett faktum som alla, även investerare, måste förhålla sig till och agera utifrån.

Risikfri ränta

Kammarrätten har i elnätsdomarna utgått från den förväntade BNP-utvecklingen och de långsiktiga inflationsmålen vid bedömning av den riskfria räntan. Som grund för detta har Energimarknadsinspektionens underbilaga till myndighetens beslut om intäktsram legat. Att utgå från BNP och inflationsmål vid bedömningen av riskfri ränta, är inte ett bra tillvägagångssätt av flera skäl. För att skatta riskfri ränta med BNP-metoden används summan av en policyvariabel och långsiktigt förväntad BNP-tillväxt vilket är en högst osäker parameter. Ett förväntat värde är per definition osäkert och en prognos över tillväxt är, som alla prognoser,

behäftad med risk. En summa av två värden där båda är osäkra kan omöjligen ge ett riskfritt värde. Det är inte heller en vedertagen metod att använda BNP-metoden. Risken med att basera den riskfria räntan på BNP-tillväxt och inflationsmål är att avkastningen blir för hög när ränteläget är lågt, och en för låg avkastning när ränteläget är högt. Detta i sin tur medför att företagen blir överkompenserade i förhållande till den marknadsrisk som redan är inkorporerad i marknadsriskpremien och som företagen ersätts för. BNP-metoden är inte heller förenlig med WACC och CAPM. Med WACC beräknas ett viktat genomsnitt på företagets totala kapitalkostnad som består av kostnad för både eget och lånat kapital. Kostnaden för eget kapital beräknas genom CAPM, vilket man inte använder för att beräkna kostnaden för lånat kapital. Den riskfria räntan används emellertid både vid beräkning enligt CAPM och vid beräkningen av kostnaden för lånat kapital. Det går inte att använda en riskfri ränta vid beräkningen av kostnaden för eget kapital och en annan för kostnaden för lånat kapital.

Den riskfria räntan bör istället beräknas utifrån statsobligationer med viss löptid. Det är även en allmänt vedertagen metod väl förankrad i ekonomisk teori och för att skatta riskfri ränta.

Löptiden på den riskfria räntan ska i teorin motsvara investeringshorisonten. Om man skulle likställa investeringshorisonten med tillgångarnas ekonomiska livslängd, skulle perspektivet för distributionsföretag inom gas behöva vara 50 år. Det finns dock inte några statsobligationer med den löptiden. Det finns inte heller någon annan tillgänglig data för att kunna beräkna WACC med detta tidsperspektiv. Det närmaste man kan komma vad gäller obligationer är enstaka år med likvida svenska 30-åriga statsobligationer, alternativt utländska 30-åriga statsobligationer. Det går alltså inte att matcha den ekonomiska livslängden. Enligt myndighetens uppfattning är således tioåriga svenska statsobligationer det bästa

tillgängliga underlaget. Post- och telestyrelsen har även använt sig av tioåriga statsobligationer vid fastställande av riskfri ränta och WACC.

Marknadsriskpremie

Om den riskfria räntan ändras, är det absolut nödvändigt att även korrigera vissa andra parametrar. Marknadsriskpremien definieras som skillnaden mellan förväntad avkastning på aktiemarknadsindex och riskfri ränta. Om den riskfria räntan justeras, måste även marknadsriskpremien justeras. Även företagets sätt att hantera kreditriskpremien kan ifrågasättas. Man kan inte blanda en skattning av kreditriskpremie baserad på tioåriga obligationsräntor med ett icke-vedertaget mått på riskfri ränta. Det är således av stor betydelse att sambandet mellan de olika parametrarna beaktas.

UTREDNING

Skriftlig utredning

Parterna har åberopat ett stort antal utlåtanden och rapporter från sakkunniga och experter. Nedan angivna utlåtanden och rapporter är kända för parterna och förvaltningsrätten avser därför inte att närmare redogöra för innehållet i materialet.

För att fastställa en kalkylränta gav Energimarknadsinspektionen konsultföretagen Ernst & Young, Grant Thornton och Montell & Partners i uppdrag att utifrån metoden Weight Average Cost of Capital (WACC) beräkna en real kalkylränta för tillsynsperioden. Uppdraget resulterade i tre konsultrapporter (daterade augusti 2014 och den 2 september 2014). Rapporterna kommunicerades med samtliga berörda naturgasföretag som bereddes möjlighet att komma in med synpunkter. Som svar på kommunikeringen kom naturgasföretagen in

med utlåtanden från Mattias Ganslandt (daterat den 30 september 2014), Thore Johnsen (daterat den 24 juni 2014) och KPMG (daterat den 24 juni 2014).

Under processen i förvaltningsrätten har Energimarknadsinspektionen bl.a. kommit in med utlåtanden från Ernst & Young (daterade den 26 mars 2014, den 31 mars 2015 och den 21 augusti 2015), Post- och telestyrelsen (daterade den 3 juni 2013, den 16 december 2013, den 9 september 2014, den 23 april 2015 och den 31 augusti 2015) och Konjunkturinstitutet (daterat den 24 november 2015). Naturgasföretagen har bl.a. kommit in med utlåtanden från Thore Johnsen (daterade den 30 september 2014, den 29 januari 2015, den 10 juni 2015 och den 28 oktober 2015), KPMG (daterade den 29 september 2014, den 30 januari 2015, den 10 juni 2015 och den 21 augusti 2015), Konjunkturinstitutet (daterade den 29 februari 2012, den 16 maj 2012 och den 31 januari 2013) samt med rapporter från Ernst & Young, Grant Thornton och Montell & Partners gällande beräkning av kalkylränta för elnätsföretagen under tillsynsperioden 2016–2019 (daterade den 14 april 2015 och april 2015).

Vittnesförhör

Daniel Frigell

Han är civilekonom och auktoriserad finansanalytiker. Sedan 2007 arbetar han på KPMG där han bl.a. tidigare gjort WACC-beräkningar på elnätsområdet och nu även på naturgasområdet.

KPMG förespråkar ett långsiktigt uthålligt tidsperspektiv vid värderingen av de olika parametrarna i WACC-beräkningen. Utgångspunkten är att hitta en nivå för riskfri ränta och övriga parametrar som speglar en uthållig nivå genom en konjunkturcykel. Detta är den enda naturliga utgångspunkten i en reglering för att skapa stabilitet för kunder och investerare. Alternativet är

en momentan kalkylränta som grundar sig på ränteläget vid tidpunkten för uppskattningen eller en kalkylränta som avser en prognos för en viss tidsperiod, i det här fallet fyra år. Båda dessa metoder baseras på uppskattningar gjorda vid en viss tidpunkt. En regulatorisk kalkylränta som är beräknad utifrån dessa metoder kommer att fluktuera slumpmässigt beroende på de förhållanden som råkar gälla vid tiden för uppskattningen. För att undvika sådan slumpmässighet måste en regulatorisk kalkylränta fastställas utifrån ett långsiktigt perspektiv.

Den s.k. BNP-metoden är en vedertagen metod för att fastställa den riskfria räntan och ekonomisk litteratur stöder denna teori. Riksbanken använder metoden för att bedöma den långsiktiga riskfria räntan. Det är lättare att uppskatta en långsiktig ränta än att göra en prognos över en kortare period såsom fyra år. En uppskattning av räntan för en kortare tidsperiod påverkas av slumpmässiga händelser som är svåra att prognosticera och som kan förändras snabbt. Det är lättare att ha en uppfattning om en långsiktig ränta, eftersom den beräknas utifrån jämviktsförhållanden i ekonomin och därför är mer eller mindre konstant. I KPMG:s ursprungliga rapport bedömdes den riskfria räntan till 4,8 procent utifrån BNP-metoden med ett tillägg av en löptidspremie om 0,7 procent. Det finns empiriskt stöd för att investerare kräver högre avkastning för att upplåta kapital under längre tid. KPMG ansåg därför att det fanns uppenbart stöd för en löptidspremie. I senare utlåtanden har KPMG anpassat sig till den nivå på den riskfria räntan som fastställts av kammarrätten i elnätsmålen, dvs. 4,0 procent.

KPMG:s ursprungliga uppskattning av den särskilda riskpremien uppgick till 2,8 procent. I senare utlåtanden har premien uppskattats till 2,0 procent med utgångspunkt i kammarrättens domar i elnätsmålen där premien sattes till 1,0 procent. Det verkar råda konsensus om att naturgasverksamhet motiverar ett riskpremietillägg som är en procentenhet högre jämfört med elnätverksamhet. KPMG delar i stort Ernst & Youngs beskrivning av de

risker som föreligger för naturgasföretagen, men anser att riskerna är för lågt värderade. Dessutom har Ernst & Young inte beaktat betydelsen av naturgasmarknadens storlek. Det är välkänt att mindre bolag har högre risker än stora bolag, vilket motiverar ett högre avkastningskrav. Gasnätet är en begränsad tillgång och är mycket mindre än elnätet. Om naturgasföretagen inte kompenseras för denna risk, kommer investerarna att söka sig till elnäten.

Kreditriskpremien ska uppenbart vara högre än 1,8 procent som Ernst & Young kommit fram till, eftersom denna avser stora europeiska energibolag. Genom att använda samma metod som Ernst & Young, men utifrån obligationer med längre löptid (30 år), har KPMG kommit fram till en kreditriskpremie om 2,4 procent. Eftersom jämförelsebolagen är betydligt större och omfattas av lägre risker jämfört med svenska naturgasföretag, anser KPMG att det även är relevant att ta hänsyn till Swedegas faktiska finansieringskostnad. Swedegas bedriver endast reglerad verksamhet, har en optimal kapitalstruktur och har tagit upp lån av professionella affärsbanker. Mot bakgrund av Swedegas faktiska lånekostnader bedömer KPMG att en rimlig kreditriskpremie uppgår till 2,9 procent, vilket är försiktigt räknat. Även Ernst & Young anser att jämförelsebolagen utsätts för lägre risker jämfört med svenska naturgasföretag. Det finns ingen anledning att tro att en kreditgivare inte skulle ta hänsyn till dessa risker.

Thore Johnsen

Han är finansprofessor som har bedrivit forskning och undervisning i många år. Han har varit sakkunnig på telekomområdet både i Norge och i Sverige. Han har varit särskilt engagerad i regleringen av elnäten.

Han har uppskattat en real kalkylränta före skatt om 7,5 procent för naturgasföretagen. Att hans kalkylränta skiljer sig från den av Energi-

marknadsinspektionen beslutade kalkylräntan om 6,26 procent, beror på skillnader i bedömningen av den riskfria räntan, den särskilda riskpremien och kreditriskpremien.

Energimarknadsinspektionen har använt ett kortsiktigt perspektiv vid bedömningen av den riskfria räntan. Dagens räntenivåer är historiskt låga och det är vanskligt att använda dessa låga räntor för investeringar med lång livslängd. På kort sikt är det riktigt att naturgasföretagen kan bli överkompenserade med en långsiktigt bedömd kalkylränta i förhållande till dagens låga räntenivåer. På kort sikt vill kunderna ha den billigaste tjänsten, men i ett långsiktigt perspektiv vill de ha leveranssäkerhet. Om företagen inte får en rimlig avkastning, kan de inte göra nödvändiga investeringar i gasnäten och över tid får kunderna därmed en dålig tjänst. Genom att fastställa en konjunkturanpassad kalkylränta gör Energimarknadsinspektionen därför kunderna en björntjänst. Energimarknadsinspektionen har tidigare uttalat att det är viktigt med en normaliserad nivå på kalkylräntan. Det är enklare att uppskatta en genomsnittlig kalkylränta, eftersom kortsiktiga prognoser präglas av dagsnoteringar.

Det finns en koppling mellan tillväxt och räntenivå på så sätt att en hög ekonomisk tillväxt leder till högre räntor och tvärtom. BNP-metoden är allmänt accepterad och välkänd metod som används av reglermyndigheter både i Norge och i Storbritannien. Det finns ingen motsättning mellan WACC-metoden och BNP-metoden. WACC-metoden är en neutral metod som bygger på uppskattningar och han förstår därför inte påståendet att WACC-metoden skulle förutsätta en viss metod för att fastställa den riskfria räntan.

Han har bedömt den särskilda riskpremien till 2,0 procent. Ernst & Young har bedömt den till 1,5 procent som ett genomsnitt av 1,0–2,0 procent. Ernst & Young har även uppgett att detta inte är någon exakt vetenskap. En

riskpremie om 1,5 procent tar inte tillräcklig hänsyn till de risker som föreligger för naturgasföretagen i Sverige, såsom beroendet av ett fåtal kunder och gasnätets struktur. Dessutom är naturgasverksamhet inget absolut monopol eftersom det, till skillnad från elnätsverksamhet, finns alternativa energislag som kunderna relativt enkelt kan välja istället. Dessutom tillämpar Ernst & Young ingen småbolagspremie. Små företag är utsatta för större risker, som de bör kompenseras för. Han kan inte heller förstå varför man inte skulle kunna dra paralleller till elnätsverksamheten.

Han har uppskattat kreditriskpremien till 2,5 procent, vilket snarare är i underkant än i överkant. Kreditriskpremien bör vara högre än den av Energimarknadsinspektionen beslutade premien om 1,8 procent eftersom denna inte beaktar de särskilda riskerna för naturgasföretagen. Jämförelsebolagen är alla stora. De svenska jämförelsebolag som Ernst & Young presenterar är helt andra bolag med flera andra verksamheter inom både el, vatten osv. Swedegas har som mest BB-rating och betalar därför betydligt mer för sina lån.

Björn Gustafsson

Han arbetar på Ernst & Young och leder företagets värderingsverksamhet i Sverige och i Norden. Han har arbetat med företagsvärdering i 20 år och har även arbetat inom energibranschen.

Uppdraget från Energimarknadsinspektionen innebar att fastställa en real kalkylränta för tillsynsperioden. Instruktionen var att den riskfria räntan skulle fastställas utifrån statsobligationsräntan och att kalkylräntan inte skulle behöva justeras under tillsynsperioden. Han kände sig inte begränsad av instruktionen utan hade ändå använt statsobligationer som underlag för den riskfria räntan.

Ernst & Young har i sin kalkylränteberäkning fastställt den riskfria räntan utifrån räntan på tioåriga statsobligationer. Detta är den dominerande metoden för att fastställa riskfria räntan vilket bl.a. styrks av PwC:s studier. Metoden används även vid långsiktiga investeringsbeslut, såsom vid företagsförvärv. Att den riskfria räntan skattas utifrån tioåriga statsobligationer, innebär även att man kan vara konsekvent vid bedömningen av marknadsriskpremien, som enligt PwC:s metod innebär att den tioåriga riskfria räntan subtraheras från medelvärdet av respondenternas avkastningskrav på aktiemarknaden. För att skatta den riskfria räntan använde Ernst & Young Riksbankens prognos för över den tioåriga statsobligationsräntan för åren 2015–2016 samt Ernst & Youngs eget antagande för åren 2017–2018. Detta gav en genomsnittlig riskfri ränta om 3,33 procent. Anledningen till att man valde detta fyraåriga perspektiv är att intäktsramen ska täcka företagets kostnader under tillsynsperioden. Det är därför rimligt att försöka efterlikna ränteläget under tillsynsperioden.

Naturgasföretagens konsulter anser att den riskfria räntan bör bedömas utifrån teorin att realräntan över tid motsvaras av real BNP-tillväxt adderat med inflation. Det är en allmänt känd teori att det finns ett positivt samband mellan realränta och tillväxt. BNP-metoden är dock ingen vedertagen metod för att fastställa en riskfri ränta i en WACC/CAPM-beräkning, eftersom ingen använder den. Det saknas en teoretisk grund för varför den långsiktiga realräntan ska antas vara just 2,0 procent. Av en empirisk analys som Ernst & Young gjort framgår vidare att det saknas ett 1:1-förhållande mellan BNP-tillväxt och realränta över tid. En långsiktigt konstant kalkylränta kan dessutom leda till systematisk överkompensation för naturgasföretagen. Detta eftersom en långsiktigt bedömd ränta kommer att vara för hög i perioder med låga räntenivåer och företagen blir då överkompenserade. I perioder med höga räntenivåer kommer en långsiktigt bedömd ränta dock att vara för låg och naturgasföretagen kommer med största sannolikhet inte att acceptera den underkompensation som följer av detta. Om den långsiktigt

bedömda kalkylräntan då anpassas till de högre räntenivåerna, blir naturgasföretagen totalt sett överkompenserade.

Ernst & Young har bedömt den särskilda riskpremien till 1,5 procent som ett genomsnitt av en tidigare WACC-beräkning för naturgasföretagen som företaget gjorde år 2012. Ernst & Young bedömde då att den särskilda riskpremien kunde uppgå till 1,0–2,0 procent med anledning av risker förknippade med naturgasverksamheten samt för prognososäkerhet. Denna premie är dock ingen exakt vetenskap. Olika analytiker gör olika bedömningar av jämförelsebolagen. Ernst & Young har valt att inte använda någon generell småbolagspremie. En sådan premie kan motiveras för mindre företag i andra branscher med risker kopplade till t.ex. kund- eller nyckelpersonberoende eller en oprövad affärsidé. En småbolagspremie är inte relevant för naturgasbranschen som i praktiken är en monopolmarknad. En särskild riskpremie om 1,5 procent täcker väl in de risker som är kopplade till naturgasverksamhet.

Den av Ernst & Young bedömda kreditriskpremien om 1,8 procent baseras på en tioårig löptid. Detta är konsekvent med den riskfria räntan som beräknats utifrån tioåriga statsobligationer. Tio år är en genomsnittlig löptid för lån hos företag inom energisektorn. Företag finansierar sig i praktiken inte på lång sikt eftersom detta är dyrt. Ernst & Young anser att man inte behöver ta någon hänsyn till omfinansieringsrisken, eftersom denna bedöms vara försumbar. De särskilda risker som är förknippade med naturgasverksamhet och som beaktas i kostnaden för eget kapital ska inte beaktas i kostnaden för lånat kapital.

Ernst & Young har bedömt flera av parametrarna till naturgasföretagens fördel. I bedömningen av asset beta valde man t.ex. bort en del observationer med lägst beta och i bedömningen av riskfri ränta lade man sig på 4,0 procent för de två senare åren i tillsynsperioden. Även den särskilda risk-

premien är, beroende på hur man ser på risken, till företagens fördel. Han känner sig därför trygg med att den beräknade kalkylräntan inte är för låg.

Bo Andersson

Han är chefsekonom på Post- och telestyrelsen (PTS), som har till uppdrag att identifiera flaskhalsar för konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation. Om PTS upptäcker sådana riskzoner, ska myndigheten införa lämpliga regleringsåtgärder. Syftet med dessa åtgärder är ge andra aktörer möjlighet att agera på marknader där ett eller flera företag dominerar och på så sätt försöka efterlikna en konkurrensutsatt marknad. Ett annat syfte är att efterlikna en sådan effektiv prissättning som gäller på en konkurrensutsatt marknad. PTS genomför i förekommande fall kostnadsbaserade prisregleringar och utgår då från WACC- respektive CAPM-modellerna för att bedöma en rimlig avkastning.

PTS använder ett genomsnitt av den tioåriga statsobligationsräntan under de senaste sju åren för att bedöma den riskfria räntan. Detta är en transparent metod som täcker en konjunkturcykel vilket skapar stabilitet över hela den period om tre år som tillsynen avser. PTS har använt denna metod i tio år. Han hade inte hört talas om BNP-metoden i WACC-beräkningssammanhang förrän i samband med kammarrättens domar i elnätsmålen. Det är inte riktigt att använda BNP-metoden som grund för en WACC-beräkning. BNP-metoden är inte tillämplig i WACC-beräkningen, eftersom den inte återspeglar förutsättningarna på en konkurrensutsatt marknad där konjunkturförändringar ständigt sker. Han känner inte till några andra regleringsmyndigheter som använder sig av BNP-metoden som för riskfri ränta. Livslängden på investeringarna inom telekombranschen är tre till 30 år.

I vissa fall kan det finnas behov av en särskild riskpremie i WACC-beräkningen. PTS har dock bedömt att det inom elektronisk kommunikation

inte finns skäl för någon sådan premie, eftersom alla företag inom sektorn utsätts för samma risker.

RÄTTSLIG REGLERING

Allmänt om förhandsregleringen och intresset av en likartad tillsyn

Av 1 kap. 8 a § naturgaslagen framgår att med intäktsram avses de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära för överföring av naturgas, lagring av naturgas eller tillträde till en förgasningsanläggning under en tillsynsperiod.

Av 6 kap. 2 § naturgaslagen följer att tariffer för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till en förgasningsanläggning ska vara skäliga. Med tariffer avses såväl avgifter som övriga villkor för överföring och tillträde. Kravet på skälighet hänför sig till de totala intäkterna från verksamheten och syftar till att förhindra att lednings- och anläggningsinnehavarna utnyttjat sin monopolställning genom att ta ut oskäliga monopolvinster till förfång för kunderna. I kravet på skälighet ingår att lednings- eller anläggningsinnehavaren får en rimlig avkastning i verksamheten (prop. 2012/13:85 s. 85).

I 6 kap. 6–24 §§ naturgaslagen finns bestämmelser om förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter. Ytterligare bestämmelser om beräkning av intäktsram finns i förordningen (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet och i Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag.

I 6 kap. 10 § naturgaslagen finns en grundläggande bestämmelse om beräkning av intäktsram. Bestämmelsen anger att intäktsramen ska beräknas

så att den täcker skäligen kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Regleringen med en förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter syftar till att naturgasföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för de olika tjänsterna som omfattas av regleringen. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska naturgasförsörjningen. Naturgasföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande naturgasmarknad (prop. 2012/13:85 s. 51 f). De tariffer eller modeller som fastställs i förväg ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion på längre sikt (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG artikel 41.6 a).

På elnätsområdet har sedan tidigare införts bestämmelser i ellagen (1997:857) om förhandsprövning av nättariffer som motsvarar den tillsynsmodell som numera gäller för naturgasmarknaden. Energimarknadsinspektionen fick i sitt regleringsbrev inför budgetåret 2010 i uppdrag att utreda hur naturgaslagen bör ändras för att regleringen av naturgasföretagen och elnätsföretagen så långt som möjligt ska harmoniseras (dnr N2009/9672/E). Enligt uppdraget bör det vara en utgångspunkt för Energimarknadsinspektionen att tillsynen av el och naturgas ska bedrivas på ett så likartat sätt som möjligt. Vad gäller intresset av en likartad tillsyn har regeringen i förarbetena till naturgaslagen uttalat bl.a. följande. Det får anses vara angeläget att tillsynen av energimarknaden i Sverige bedrivs på ett likartat sätt, oavsett energislag och verksamhetsinriktning. Det bör underlätta såväl tillsynsmyndighetens som naturgasföretagens verksamhet samt bidra till en ökad förutsägbarhet på naturgasmarknaden för både

kunder och företag. Regeringen ser även ett visst värde i att kraven på förhandsprövningen genomförs på ett i stora drag likartat sätt när det gäller elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet (prop. 2012/13:85 s. 21 och 30).

Kalkylränta

Enligt 6 kap. 10 § naturgaslagen ska intäktsramen ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Vid fastställande av intäktsram måste således en skälig avkastning i verksamheten bestämmas. En förutsättning för att de olika verksamheter ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att naturgasföretagens rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten. Det ligger i sakens natur att en rimlig avkastning måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder, utan att det särskilt uttrycks i lagstiftningen. På så vis möjliggörs den nödvändiga jämförelsen mellan olika placeringsalternativ. Att det kalkyleras en rimlig avkastning inom ramen för intäktsramen, innebär inte nödvändigtvis att denna avkastning också kommer att utgöra naturgasföretagets faktiska avkastning i den aktuella verksamheten. För det fall ett naturgasföretag har lägre kostnader i sin verksamhet än vad ramen anger, kommer intäkterna att överstiga de faktiska kostnaderna i verksamheten. Så kan t.ex. vara fallet om naturgasföretaget bedriver sin verksamhet effektivare än vad regleringen förutsätter eller om intäktsramen av olika anledningar får en alltför generös utformning. Under dessa förhållanden kan naturgasföretagets faktiska avkastning komma att överstiga vad som är beräknat som en rimlig avkastning i verksamheten. Om det omvända förhållandet gäller, dvs. att naturgasföretaget har högre kostnader i verksamheten än vad som inkluderas i intäktsramen kommer naturgasföretaget sannolikt att få nöja sig med en lägre avkastning än den beräknade.

Det kan hända om naturgasföretaget bedriver sin verksamhet ineffektivt.
(prop. 2012/13:85 s. 53 och 61).

Förvaltningsrätten meddelade i december 2013 dom i ett stort antal mål om fastställande av intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 på elnätsområdet. Efter att målen överklagats meddelade Kammarrätten i Jönköping den 10 november 2014 dom i tre s.k. pilotmål (mål nr 61-14, 101-14 och 129-14). Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 23 mars 2015 att inte meddela prövningstillstånd och kammarrättens avgöranden står därmed fast. Kammarrätten konstaterade i domarna att frågan om vilket tidsperspektiv som anläggs har stor betydelse för nivån på den slutliga kalkylräntan och uttalade bl.a. följande i frågan. Det övergripande syftet med förhandsregleringen är enligt förarbetena till ellagen att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG art. 37.6.a anges särskilt att nödvändiga investeringar i näten ska kunna göras för att säkra nätens funktion. En investering i elnät har en mycket lång investeringshorisont, vilket kräver att nivån på avkastningen kan bedömas på längre sikt med viss förutsägbarhet. Utredningen i målet ger stöd för att en stabil kalkylränta skulle ha positiv effekt på nätföretagens vilja och förmåga att göra de investeringar som krävs. Vidare framgår av utredningen att om kalkylränta bestäms med ett kortsiktigt perspektiv kan intäktsramen komma att variera kraftigt mellan tillsynsperioderna. Mot bakgrund av det anförda är det för tillsynsperioden 2012–2015 rimligt och i överensstämmelse med förhandsregleringens syfte att anlägga ett långsiktigt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs.

FÖRVALTNINGSRÄTTENS BEDÖMNING

Löpande påverkbara kostnader

Parterna är numera överens om att Göteborg Energis intäktsram ska ändras till följd av dubbelföring av nätförluster och energiskatter samt till följd av stadgaskonverteringen. Parterna är vidare överens om att Göteborg Energis löpande påverkbara kostnader med anledning därav ska fastställas till 144 488 tkr efter effektiviseringskrav. Förvaltningsrätten finner inte skäl att göra någon annan bedömning och överklagandet ska därmed bifallas i denna del.

Kalkylränta

Tidsperspektiv och betydelsen av kammarrättens domar i elnätsmålen

Kammarrätten i Jönköping har, beträffande elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015, uttalat att ett långsiktigt perspektiv ska användas vid fastställandet av de parametrar som ingår i kalkylränteberäkningen (elnätsmålen). Detta mot bakgrund av att det övergripande syftet med förhandsregleringen är att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Kammarrätten uttalade att en investering i elnät har en mycket lång investeringshorisont, vilket kräver att nivån på avkastningen kan bedömas på längre sikt med viss förutsägbarhet. Kammarrätten ansåg att utredningen i målet gav stöd för att en stabil kalkylränta skulle ha positiv effekt på nätföretagens vilja och förmåga att göra de investeringar som krävs och att intäktsramen, med ett kortsiktigt perspektiv, kan komma att variera kraftigt mellan tillsynsperioderna.

Intäktsregleringen för elnät och gasnät är i stort sett identisk. Regeringen har bl.a. framhållit att det är angeläget att tillsynen av energimarknaden i Sverige bedrivs på ett likartat sätt, oavsett energislag och verksamhetsinriktning (prop. 2012/13:85 s. 30). Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att kammarrättens avgörande beträffande elnätsföretagens intäktsramar kan vara vägledande vid bedömningen av intäktsramarna för naturgasföretagen. Detta gäller framför allt kammarrättens uttalande om att ett långsiktigt perspektiv ska användas vid fastställandet av parametrarna i kalkylränteberäkningen. Förvaltningsrätten anser att detta är ett principiellt uttalande som har bäring även på naturgasverksamhet och för tidsperioder utöver den i de målen aktuella tillsynsperioden.

Att det ska anläggas ett långsiktigt perspektiv vid fastställandet av de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan innebär, enligt förvaltningsrättens mening, inte att samma kalkylränta ska gälla under flera tillsynsperioder. Kalkylräntan fastställs för en tillsynsperiod i taget och kan därför komma att variera mellan olika tillsynsperioder. Syftet med ett långsiktigt synsätt är dock att kalkylräntan inte ska variera lika kraftigt som när ett mer kortsiktigt perspektiv används vid beräkningen.

Energimarknadsinspektionen har valt att använda WACC-metoden för att fastställa kalkylräntans storlek. En kalkylränteberäkning enligt WACC-metoden kräver att man först fastställer värdet på ett antal parametrar. För att bestämma värdet på dessa olika parametrar kan olika beräkningsmetoder användas. De metoder och utgångspunkter som väljs för att bestämma värdet på parametrarna är av avgörande betydelse för vilket slutligt värde som fastställs för kalkylräntan. För att skapa förutsägbarhet för naturgasföretagen och deras kunder anser förvaltningsrätten att det är av stor vikt att det slås fast hur de olika parametrarna ska bestämmas.

Innan de nu överklagade besluten om intäktsramar för naturgasföretag hade Energimarknadsinspektionen endast fastställt intäktsramar vid ett tidigare tillfälle. Besluten gällde elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 och den metod som myndigheten då använde för att fastställa kalkylräntan underkändes av domstol. Mot denna bakgrund har det inte funnits någon etablerad metod för att fastställa en kalkylränta vid beräkning av intäktsramar för elnäts- och naturgasföretag. Energimarknadsinspektionen måste därmed ha möjlighet att utveckla metoden för att fastställa kalkylräntan under förutsättning att myndigheten följer kammarrättens principiella ställningstagande för ett långsiktigt perspektiv.

Risikfri ränta

Med riskfri ränta menas den förväntade avkastningen från investeringar som saknar risk och är den minsta avkastning som en investerare kan kräva. Energimarknadsinspektionen har fastställt den riskfria räntan till 3,33 procent utifrån en prognos över den tioåriga statsobligationsräntan för tillsynsperioden. Göteborg Energi anser att den riskfria räntan är för låg ur ett långsiktigt perspektiv och att den istället ska fastställas till 4,0 procent utifrån den långsiktigt förväntade utvecklingen av BNP (2,0 procent) adderat med Riksbankens långsiktiga inflationsmål (2,0 procent). Energimarknadsinspektionen anförde i besluten om elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 att detta var en lämplig metod för att fastställa den riskfria räntan. Kammarrätten fann i elnätsmålen inte skäl att frångå Energimarknadsinspektionens bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att kammarrättens bedömning gällande den riskfria räntan i elnätsmålen föranleddes av att parterna då var ense om att den riskfria räntan kunde fastställas med den s.k. BNP-metoden. Kammarrätten hade därför inte anledning att ta ställning till någon alternativ metod för att fastställa den riskfria räntan, exempelvis utifrån

statsobligationer. Energimarknadsinspektionen anser numera att BNP-metoden inte är någon bra metod och att myndighetens tidigare bedömning vid fastställandet av elnätsföretagens kalkylränta var bristfällig.

Förvaltningsrätten måste därför ta ställning till om BNP-metoden ska användas för att skatta den riskfria räntan istället för statsobligationer.

Thore Johnsen och Daniel Frigell har båda uppgett att det finns en koppling mellan tillväxt och räntenivå samt att BNP-metoden är en allmänt accepterad och välkänd metod för att skatta riskfri ränta. De har även uppgett att det är lättare att ha en uppfattning om en långsiktig ränta, eftersom kortsiktiga prognoser präglas av slumpmässiga händelser som är svåra att prognosticera och snabbt kan förändras. Björn Gustafsson har uppgett att BNP-metoden inte är en ekonomiskt vedertagen metod för att skatta riskfri ränta, att metoden saknar teoretisk grund och empiriskt stöd även om han känner till de nationalekonomiska teorier som argumenterar för ett långsiktigt samband mellan tillväxt och ränta.

Mot bakgrund av den osäkerhet som finns kring framförallt uppskattningen av den långsiktigt förväntade BNP-tillväxten anser förvaltningsrätten att BNP-metoden är en osäkrare metod för att bestämma riskfri ränta jämfört med att basera den riskfria räntan på statsobligationer, vilket är en allmänt vedertagen metod för att skatta riskfri ränta.

Parterna i målet är överens om att den riskfria räntan enligt WACC-teorin ska spegla investeringarnas tidshorisont och att löptiden på den riskfria räntan därför bör sammanfalla med investeringarnas livslängd. Detta fastställde även kammarrätten i elnätsmålen. Både elnätet och naturgasnätet har lång livslängd med avskrivningstider på minst 40 år. Det finns dock inga statsobligationer med den löptiden. Av utredningen framgår att den längsta löptiden på likvida statsobligationer i Sverige är tio år. Det finns svenska obligationer med längre löptid, men de har låg likviditet på grund av

bristande handelsvolym. Förvaltningsrätten instämmer i Energimarknadsinspektionens bedömning att det inte är lämpligt att använda utländska statsobligationer eller svenska statsobligationer med svag likviditet. Enligt Ernst & Young är den tioåriga statsobligationsräntan den dominerande löptiden när marknadsaktörer ska fastställa den riskfria räntan, även för långsiktiga investeringar vid exempelvis företagsförvärv. Förvaltningsrätten anser därför att tioåriga svenska statsobligationer är det bästa tillgängliga underlaget för att fastställa den riskfria räntan.

För att bestämma den riskfria räntan har Energimarknadsinspektionen använt sig av en prognos över den tioåriga statsobligationsräntan för de fyra år som tillsynsperioden avser. Förvaltningsrätten anser dock inte att denna metod lever upp till den långsiktiga bedömning som enligt kammarrätten ska vara utgångspunkten vid fastställandet av parametern. Istället bör prognosen sträcka sig över en längre tidsperiod för att därigenom undvika att kortsiktiga konjunkturförändringar får för stort utslag på kalkylräntan. Såvitt förvaltningsrätten känner till är den längsta prognos som görs för tioåriga statsobligationsräntan den nioåriga prognos som Konjunkturinstitutet publicerar fyra gånger per år i "Konjunkturläget". Förvaltningsrätten anser att denna nioåriga prognos är lämplig att använda för att skatta den riskfria räntan. Prognosen från augusti 2014 ska användas, eftersom denna ligger närmast i tiden före det överklagade beslutet. Enligt prognosen uppgår den tioåriga statsobligationsräntan under åren 2015–2023 i genomsnitt till 3,83 procent. Den riskfria räntan som ska användas är därmed 3,83 procent.

Marknadsriskpremie

Energimarknadsinspektionen har fastställt marknadsriskpremien till 5,0 procent utifrån Ernst & Youngs rapport där det anges att premien på den svenska marknaden i ett normalt marknadsläge kan uppskattas till 5,0

procent. Göteborg Energi anser att det finns skäl att använda den marknadsriskpremie om 4,735 procent som kammarrätten använde i elnätsmålen.

Energimarknadsinspektionen har anfört att det inte är lämpligt att använda myndighetens fastställda marknadsriskpremie tillsammans med en riskfri ränta som skattats utifrån BNP-metoden. Eftersom förvaltningsrätten har fastställt att den riskfria räntan ska bestämmas utifrån tioåriga statsobligationer och inte utifrån BNP-metoden, torde det inte vara något problem att använda Energimarknadsinspektionens fastställda marknadsriskpremie.

Energimarknadsinspektionen har även angett att det inte är lämpligt att använda den marknadsriskpremie som kammarrätten använde i elnätsmålen, eftersom denna baseras på ett genomsnitt av två konsultrapporters värden utan någon justering med hänsyn till att kammarrätten skattat den riskfria räntan utifrån BNP-metoden. Förvaltningsrätten anser inte heller att det är lämpligt att använda ett genomsnitt av två olika konsulter marknadsriskpremier och finner därför inte skäl att frångå den av Energimarknadsinspektionen fastställda marknadsriskpremien om 5,0 procent.

Beräkning av kalkylränta

Förvaltningsrätten har i domar denna dag, mål nr 8016-14, 8020-14 och 8021-14, inte funnit skäl att frångå Energimarknadsinspektionens bedömning av övriga parametrar i myndighetens kalkylränteberäkning. Mot bakgrund av ovanstående bedömningar av aktuella parametrar beräknar förvaltningsrätten den reala kalkylräntan till 6,82 procent före skatt. Denna kalkylränta ska användas vid beräkningen av Göteborgs Energis intäktsram för tillsynsperioden 2015–2018. Göteborgs Energis överklagande ska således delvis bifallas i denna del.

Slutsats


Sammanfattningsvis ska Göteborg Energi Gasnät AB:s överklagande bifallas på så sätt att den reala kalkylräntan före skatt fastställs till 6,82 procent och de totala löpande påverkbara kostnaderna fastställs till 144 488 tkr efter effektiviseringskrav.

Det ankommer på Energimarknadsinspektionen att med beaktande av ovanstående beräkna Göteborg Energi Gasnät AB:s intäktsram för tillsynsperioden 2015–2018 till faktiskt belopp. Detta kan inte leda till en högre intäktsram än 847 706 tkr, angivet i 2013 års prisnivå.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Denna dom kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (DV 3109/1D).


Ronny Idstrand


Tomas Fredén

I avgörandet har även nämndemännen Maritha Hörsing, Bengt Lennhammar, Pär Svenningsson och Leif Tollén deltagit.

Föredraganden har varit Elin Stom, Mari Upphagen och Marie Wickström.

Fastställande av intäktsram enligt naturgaslagen

Beslut

- 1 Energimarknadsinspektionen (Ei) fastställer intäktsramen för Göteborg Energi Gasnät AB:s, 556029-2202, distribution av naturgas för perioden 2015-2018 till 766 170 tkr i 2013 års prisnivå och med justering enligt a och b.
 - a) Efter perioden ska kapitalbasens nuanskaffningsvärde enligt bilaga 3 räknas om med ett sammanvägt entreprenadindex enligt 7 § Ei:s föreskrifter (EIFS 2014:6) om beräkning av skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag och,
 - b) den löpande påverkbara kostnaden enligt bilaga 3 räknas om med konsumentprisindex (KPI).
- 2 Detta beslut gäller omedelbart.

Bakgrund

Enligt 6 kap. 6 § naturgaslagen (2005:403) ska en intäktsram beslutas i förväg för varje naturgasföretag som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagrings- eller en förgasningsanläggning. Naturgasföretagen ska ansöka om en intäktsram till Ei som ska pröva om den begärda intäktsramen är skälig (7 §).

Ansökan

Göteborg Energi Gasnät AB, fortsättningsvis benämnt företaget, har ansökt om att Ei ska fastställa intäktsramen för tillsynsperioden 2015-2018 till 860 000 tkr för företagets verksamhet avseende distribution av naturgas.

Avskrivningstider

Företaget har uppgett att de ekonomiska livslängderna (avskrivningstiderna) bör fastställas enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1 – Avskrivningstid per anläggningskategori

	År
Distributionsledningar	50
Mät- och reglerstationer	20
Mätare	12
Stödsystem och system för övervakning	5

Som skäl för att dessa avskrivningstider ska användas har företaget bl. a. anfört följande.

Företaget har idag i huvudsak två rörmaterial: stål och plast. Erfarenheten indikerar att stålrör har en teknisk livslängd som betydligt överstiger 40 år. Gällande plaströr är uppfattningen att 40 år som hittills gällt är en alltför konservativ skattning av livslängden. Slutsatsen är att 40 års avskrivningstid som nu tillämpas på både stål och plastledningar inte är korrekt i en regleringsmodell. Utifrån slutsatser baserade på erfarenheter måste avskrivningstiden förlängas till 50 år för distributionsnätet. 50 år utgör en balanserad avvägning mellan bokförda värden, teknisk livslängd och säkerhetsmässiga avväganden.

Företaget har beretts möjlighet att yttra sig över den konsultrapport¹ som ligger till grund för Ei:s bedömning av avskrivningstider i regleringen.

Kalkylränta (WACC)

I ansökan har företaget begärt att intäktsramen ska beslutas med en real kalkylränta före skatt om 7,75 procent. Företaget har som grund för detta bl.a. anfört följande.

Ett antal utredningar avseende metoder och modeller för framtagande av WACC har studerats, bland annat rapporterna från företagen IceCapital 2010 och Ernst & Young från 2012. Dessutom har Förvaltningsrätten i Linköpings dom² från december 2013 avseende elnäten beaktats som har relevans även för gasnäten. Två avgörande parametrar, riskpremie och kreditriskpremie, anses vara grovt underskattade i nämnda utredningar och har därför ansatts högre värden.

Företaget har beretts möjlighet att yttra sig över de konsultrapporter³ som ligger till grund för Ei:s bedömning av en rimlig real kalkylränta före skatt.

¹ Sweco Energuide AB, *Reglermässiga avskrivningar av naturgasanläggningar*, 2014.

² Se exempelvis följande domar med mål nr 7948-11, 7955-11, 8031-11 och 8012-11 vilka meddelades av Förvaltningsrätten i Linköping den 11 december 2013

³ Ernst & Young AB, *WACC för gasnättsföretag för tillsynsperioderna 2012, 2013 samt 2015-2018, 2014.*

Grant Thornton Sweden AB, *Energimarknadsinspektionen: Kalkylränta (WACC) för naturgasföretagen under 2012 och 2013 samt tillsynsperioden 2015-2018, 2014.*

Montell & Partners Sverige AB, *Energimarknadsinspektionen: Framtagande av kalkylränta för en skiljig avkastning för naturgasföretagen för 2012, 2013 och perioden 2015-2018, 2014.*

Företaget har, tillsammans med de övriga naturgasföretagen, inkommit med ett yttrande där det i huvudsak anförs att de av konsulterna föreslagna kalkylräntorna är för låga.

Kapitalkostnader

Företaget har redovisat anläggningstillgångar per den 31 december 2013 till ett nominellt anskaffningsvärde om 509 439 tkr och resterande anläggningstillgångar är värderade till annat skäligt värde med ett realvärde om 35 671 tkr.

I ansökan om intäktsram har företaget bl.a. uppgett följande om värdering av anläggningstillgångar till annat skäligt värde.

Anläggningsdelar från stadsgastiden ligger långt bak i tiden vilket gör det svårt att dokumentera exakta investeringsbelopp för varje anläggningsdel. Metoden för att bedöma anläggningsskapitalet bygger på dokumentation från det tekniska anläggningsregistret för driftsatta ställedningar, som härstammar från satsningar genomförda under 1960-, 70- och 80-talet. Dessa anläggningsdelar, bedömda baserat på ett skäligt värde, utgör ungefär två procent av det totala anskaffningsvärdet.

Anläggningsdelar investerade i samband med konverteringen från stadsgas till naturgas bygger på en uppgörelse som gjordes i anslutning till konverteringen mellan moderbolaget och Bolaget. Uppgörelsen byggde på att Bolaget svarade för konverteringar av de delar i gamla stadsgasnätet som var kommersiellt motiverade och moderbolaget svarade för de icke kommersiella delarna. Med anledning av bland annat starka kundönskemål beslutades att konvertera några av dessa områden. Metoden för att bedöma denna kapitalbas bygger på samma sätt som ovan på dokumentation avseende driftsatta anläggningsdelar. Dessa anläggningsdelar, bedömda baserat på ett skäligt värde, utgör ungefär fyra procent av det totala anskaffningsvärdet.

Vissa investeringar av anläggningstillgångar kommer att genomföras under perioden, dessa återges per halvår i bilaga 3.

Inga utrangeringar är planerade under perioden.

Löpande kostnader

I ansökan har företaget bl.a. uppgett följande om löpande påverkbara kostnader.

Övriga externa kostnader har ökat 2011 och framåt i samband med naturgaskonverteringen och nya nät/kunder vilket ska beaktas vid bedömningen av påverkbara kostnader för reglerperioden, vi begär att nivå 2012 ska gälla framåt.

I företagets ansökan har myndighetsavgifterna för åren 2010-2012 rapporterats till ett annat värde än det som tidigare angetts i årsrapporter inlämnade till Ei. Företaget har anfört att angivna belopp i ansökan är de faktiska beloppen som företaget betalt samt att årsrapporterna inte speglar de faktiska erlagda beloppen. Företaget har uppgett att de angivna beloppen i ansökan inte är helt och fullt detekterbara i företagets bokföring då de har lagts ihop med andra poster.

Företaget har prognostiserat sina löpande opåverkbara kostnader för perioden 2015-2018 till 458 550 tkr (bilaga 3). Företaget har bl.a. uppgett att de opåverkbara kostnaderna

bedöms öka kraftigt de kommande åren och därför avviker den av företaget ansökta intäktsramen mot företagets historiska intäkter.

Anslutningsavgifter i naturgasverksamheten

Företaget har inte redovisat intäkter från anslutningar som utförts före tillsynsperioden och som avses intäktsföras under tillsynsperioden.

Företaget har prognostiserat inkomster från anslutningsavgifter inkomna per år under tillsynsperioden till sammanlagt 2 000 tkr. Dessa inkomster härrör enbart till anläggningskategorin distributionsledningar.

Aktuella regler

Naturgaslagen

Med intäktsram avses enligt 1 kap. 8 a § naturgaslagen de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära från överföring av naturgas, lagring av naturgas eller tillträde till förgasningsanläggning under en tillsynsperiod.

Med överföring av naturgas avses överföring av naturgas för annans räkning genom såväl transmissionsledningar som distributionsledningar (6 §).

Av 6 kap. naturgaslagen framgår bl.a. följande angående förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter.

Intäktsramar beslutas i förväg för varje tillsynsperiod. En tillsynsperiod ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod (9 §).

Av beslutet om fastställande av intäktsram ska det framgå vilka uppgifter och metoder som ligger till grund för beslutet (8 § andra stycket). Ett sådant beslut gäller utan hinder av att det överklagas, dvs. det gäller omedelbart (23 §).

Vid beräkningen av intäktsramens storlek är utgångspunkten enligt 10 § att ramen ska täcka skälliga kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

När intäktsramen bestäms, ska de samlade intäkter som naturgasföretaget högst får uppbära minskas med ett belopp som motsvarar naturgasföretagets intäkter från anslutning till naturgasledning och andra anläggningar under tillsynsperioden, i den utsträckning intäkterna härrör från tillgångar som ingår i kapitalbasen (10 § andra stycket).

Med skälliga kostnader i verksamheten avses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en verksamhet med likartade objektiva förutsättningar (11 §).

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som naturgasföretaget använder för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser. Hänsyn ska även tas

till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden. En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot naturgasföretaget att bortse från tillgången (12 §).

Efter tillsynsperiodens slut ska tillsynsmyndigheten, Ei, göra en avstämning av det faktiska utfallet under perioden. Ei ska i vissa fall ompröva intäktsramen. För att bedöma om en omprövning ska ske ska myndigheten kontrollera om de antaganden som legat till grund för fastställelse av beslutet överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden (16-17 §§).

Kapitalbasförordningen

I förordningen (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet (kapitalbasförordningen) finns närmare bestämmelser om vad som avses med anläggningstillgångar (3 §), vilka tillgångar som ingår i kapitalbasen (6 §), om värdering av anläggningstillgångar (7-8 §§) samt om förändring i prisläget av kapitalbasen (9 §). Vidare framgår hur beräkningen av kapitalförslitning ska ske (10 §) och hur naturgasföretag ska dokumentera sina anläggningstillgångar (12 §).

En anläggningstillgång ska ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången börjar användas. Tillgången ska inte ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som infaller närmast efter den tidpunkt då tillgången slutat användas (6 §).

Vid beräkning av en rimlig avkastning ska den del av kapitalkostnaderna som motsvarar kapitalförslitning beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet. Den fasta andelen beräknas utifrån tillgångens ekonomiska livslängd (10 §).

Eis föreskrifter

Ei har enligt 14 § i kapitalbasförordningen bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om skyldigheten för ett naturgasföretag att lämna in ett förslag till intäktsram och att lämna uppgifter enligt 6 kap. 7 § naturgaslagen. Ei har med stöd av detta bemyndigande meddelat föreskrifter (EIFS 2014:5) om naturgasföretagens förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek (rapporteringsföreskriften). Föreskriften innehåller bl.a. bestämmelser om när ett förslag till intäktsram senast ska lämnas och vilka närmare uppgifter som ska redovisas.

Ei har också med stöd av 4-5 och 9-11 §§ kapitalbasförordningen meddelat föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäligen kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag (intäktsramsföreskriften). Föreskriften innehåller bl.a. bestämmelser om vilket index som ska användas vid beräkning av skäligen kostnader och hur kapitalförslitningen ska beräknas.

Energimarknadsinspektionens bedömning

Allmänt om prövningen av en Intäktsram

Göteborg Energi Gasnät AB bedriver distribution av naturgas. Ei ska därför fastställa en intäktsram avseende denna verksamhet för tillsynsperioden 2015-2018. Företaget har ansökt om en intäktsram som uppgår till 860 000 tkr för tillsynsperioden. Ei har att ta ställning till om den av företaget begärda intäktsramen är skälig.

Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under perioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Intäktsramen ska även säkerställa att företagen kan hålla en hög leveranssäkerhet och möjliggöra nödvändiga investeringar, för att bibehålla nätets kapacitet och vid behov bygga ut det befintliga nätet (prop. 2012/13:85 s. 54).

Regleringen syftar till att naturgasföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska också säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för de olika tjänsterna som omfattas av regleringen. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska naturgasförsörjningen. Naturgasföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande naturgasmarknad (a. prop. s. 51).

De skäliga kostnader som företaget ska få täckning för delas in i kostnader för kapital, inklusive en avkastning, samt löpande påverkbara och löpande opåverkbara kostnader.

Bedömning av kapitalkostnader

Kapitalkostnad är kostnad för att använda kapital, i förekommande fall i form av till exempel gasledningar och mät- och reglerstationer. Kostnaden utgörs av två delar, kostnad för kapitalförslitning (avskrivning) och kostnad för kapitalbindning (avkastning). Det finns i huvudsak två metoder för fördelning av kapitalkostnader över tiden, linjär metod och annuitetsmetod.

Regeringen har meddelat särskilda föreskrifter om beräkning av en rimlig avkastning. Av kapitalbasförordningen och den tillhörande konsekvensutredningen framgår att det är en så kallad linjär kapitalkostnadsmetod som ska användas.¹ Vid tillämpning av en linjär metod enligt kapitalbasförordningen ska de årliga avskrivningarna i förhållande till nuanskaffningsvärdet vara lika stora över anläggningens livslängd.

Av kapitalbasförordningens bestämmelser framgår hur kapitalförslitningen ska beräknas. När den ackumulerade förslitningen av kapitalet har beräknats, baserat på företagets inrapporterade uppgifter om anskaffningsår, ska denna avräknas från kapitalbasen (nuanskaffningsvärdet). Den återstående delen av nuanskaffningsvärdet, efter avräkning av ackumulerad kapitalförslitning, ska tillämpas vid beräkning av den del av

¹ Konsekvensutredning beträffande förslaget till förordning om fastställande av intäktsram på naturgasområdet - N2013/3375/RS s. 2

kapitalkostnaden som utgörs av kapitalbindning vid beräkning av intäktsramen. Kostnaden för kapitalbindningen ska därför beräknas på en s.k. åldersjusterad kapitalbas vilket innebär att det värde som kalkylräntan multipliceras med för att erhålla kostnad för kapitalbindning minskar successivt med en anläggnings ålder. Beräkningen av den årliga avkastningen görs i enlighet med följande formel:

$$\text{Kostnad för kapitalbindning} = \text{Nuanskaffningsvärde} * (\text{avskrivningstid} - \text{ålder på anläggning}) / \text{avskrivningstid} * \text{kalkylränta.}$$

För att bestämma anläggningens ålder används uppgiften om vilket år som anläggningen ursprungligen togs eller kommer att tas i bruk. För de anläggningar som ursprungligen togs i bruk fram till och med år 2012 börjar den ekonomiska livslängden att räknas från ingången av det år då anläggningen ursprungligen togs i bruk enligt 8 § intäktsramsföreskriften. För de anläggningar som tas i bruk från och med år 2013 börjar den ekonomiska livslängden att räknas från det nästkommande halvåret efter att anläggningen ursprungligen togs i bruk. Under det första året som den ekonomiska livslängden räknas är anläggningens ålder noll år och kostnaden för kapitalbindningen beräknas på hela nuanskaffningsvärdet.

Avskrivningstider

Företaget har ansökt om att Ei ska tillämpa följande avskrivningstider vid beräkning av kapitalkostnaden: 50 år för distributionsledningar, 20 år för mät- och reglerstationer, 12 år för mätare samt 5 år för stödsystem och system för övervakning.

Av kapitalbasförordningen framgår att de reglermässiga avskrivningstiderna ska motsvara tillgångarnas ekonomiska livslängd (10 §). Ei fastställer avskrivningstider beträffande olika anläggningstillgångar i enlighet med tabell 2 nedan. Denna bedömning överensstämmer med vad företaget har anfört utom i den del som avser stödsystem och system för övervakning. En närmare redogörelse för E:s bedömning av avskrivningstider framgår av bilaga 1.

Tabell 2 - Fastställda avskrivningstider för tillsynsperioden 2016-2018

	År
Transmissionsledningar	65
Distributionsledningar	50
Mät- och reglerstationer (Transmission)	40
Mät- och reglerstationer (Distribution)	20
Mätare (Transmission)	25
Mätare (Distribution)	12
Stödsystem och system för övervakning	8
Lagerutrymme	50
Kompressor för lager	40
Anläggningar som används för förgasning av kondenserad naturgas samt för import och lossning av kondenserad naturgas	25



Kalkylränta (WACC)

Företaget har anfört att avkastningen bör beräknas utifrån en real kalkylränta om 7,75 procent.

Av kapitalbasförordningen följer att anläggningar i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde, vilket innebär att prisjustering av kapitalbasen skett (7 §). Vid beräkning av en rimlig avkastning ska därför en real kalkylränta användas. Ei bedömer att en real kalkylränta före skatt på 6,26 procent är rimlig. Detta avviker från företagets uppfattning att kalkylräntan ska vara 7,75 procent. Eis bedömning av en rimlig real kalkylränta före skatt framgår av bilaga 2.

Beräkning av kapitalkostnaden

Utifrån den metod och de parametrar som beskrivits ovan och de av företaget rapporterade uppgifterna har Ei beräknat kapitalkostnaden till 206 932 tkr. Eis beräkning framgår av bilaga 3.

Beräkning av påverkbara kostnader

Av 2 § intäktsramsföreskriften framgår att påverkbara kostnader är sådana kostnader som inte är kostnader för överliggande gasnät, elnät, myndighetsavgifter, nätförluster, kostnader för skatter enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Exempel på påverkbara kostnader är kostnader för drift och underhåll samt kundspecifika kostnader såsom kostnader för mätning, beräkning och rapportering.

Som skäliga påverkbara kostnader anses kostnader som behövs för en ändamålsenlig och effektiv drift av en verksamhet med likartade objektiva förutsättningar (6 kap. 11 § naturgaslagen). Av det följer att det inte nödvändigtvis är naturgasföretagens verkliga kostnader som ska tillämpas vid beräkning av en skälig intäktsram.

De påverkbara kostnaderna kan fastställas genom att använda företagets faktiska kostnader eller genom standardkostnader. Standardkostnader måste motsvara kostnaderna för en effektiv verksamhet för att skapa incitament till effektivisering hos det enskilda företaget. Används faktiska kostnader måste dessa istället åsättas ett rimligt effektiviseringskrav.

Vid fastställandet av standardkostnader används normkostnader eller schabloner relaterade till exempelvis antal kunder eller storleken på kapitalbasen baserade på ett effektivt bedrivet naturgasföretag. Det finns ett fåtal naturgasföretag i Sverige som dessutom bedriver verksamhet inom olika grenar. Detta gör det svårt att ta fram standardkostnader som är representativa för samtliga företag. Det är därför inte lämpligt att utgå från standardkostnader vid bedömning av naturgasföretagens påverkbara kostnader. De faktiska kostnaderna ska därför användas.

De faktiska kostnaderna kan fastställas genom två metoder, en baserad på företagets faktiska kostnader under tillsynsperioden och en baserad på företagets historiska kostnader. Om företagets faktiska kostnader under tillsynsperioden används ställs det

stora krav på effektiviseringskriterier i regleringen för att säkerställa att kostnaderna är skäliga. En sådan reglering kräver ett stort underlag av jämförelseföretag. När historiska kostnader används kan istället ett generellt effektivitetsmått användas som ett årligt avdrag. Eftersom det är få naturgasföretag och dessa dessutom är verksamma i olika verksamhetsgrenar är det inte lämpligt att använda faktiska kostnader under tillsynsperioden. Historiska kostnader ska därför användas.

Underlaget för beräkningen av de historiska kostnaderna blir mer representativt och rättvisande om fler år ingår. Vid fastställandet av intäktsramar för elnätsföretagen har Ei tillämpat fyra år som basår. Ei ser ingen anledning att göra en annan bedömning för naturgasföretagen. Vid beräkningen använder Ei de årsrapporter som företagen har lämnat in. Vid tidpunkten för inlämning av ansökan om intäktsram var årsrapporten avseende 2012 den senast inlämnade. De senast tillgängliga uppgifterna om historiska kostnader är kostnaderna för 2012. Vid beräkningen av påverkbara kostnader ska därför som utgångspunkt basåren 2009-2012 användas.

I ansökan har företaget anfört att övriga externa kostnader har ökat från 2011 och framåt i samband med bl.a. naturgaskonverteringen. Företaget har därför begärt att 2012 års nivå för övriga externa kostnader ska användas som basår.

Vid användning av generella metoder finns det alltid en risk för att ett enskilt företags förhållande inte beaktas fullt ut i alla delar. Detta kan vara till nackdel för företagets kunder eller till nackdel för företaget. Ur ett administrativt perspektiv och för att göra regleringen någorlunda enkel måste det accepteras att företagen inom en grupp avviker sinsemellan. Det ligger i regleringens natur att vissa förenklingar måste tillåtas. Sådan individuell hänsyn som företaget har anfört bör därför endast tillåtas under mycket speciella omständigheter, där det dessutom är av stor ekonomisk betydelse att metoden frångås. Vad företaget anfört om att övriga externa kostnader har ökat i samband med bl.a. naturgaskonverteringen och att 2012 ska användas som basår kan inte anses utgöra tillräckliga skäl för att frånga metoden.

Företaget har anfört att kostnaden avseende myndighetsavgifter som rapporterats i ansökan om intäktsram ska användas vid beräkning av påverkbara kostnader. Ei har vid beräkningen utgått ifrån dessa värden.

Ei har beräknat de påverkbara kostnaderna för perioden 2015-2018 innan avdrag för effektiviseringskrav till 105 382 tkr.

På konkurrensutsatta marknader tävlar företagen mot varandra vilket leder till ökad innovation, kvalitet och prispress till nytta för kunderna. För att kunna agera på en konkurrensutsatt marknad tvingas företagen också att effektivisera sin verksamhet vilket också medför fördelar för kunderna eftersom företagens kostnader pressas.

Gasnätsföretagen agerar på en reglerad marknad och eftersom det saknas marknadsmekanismer som naturligt skapar effektiva verksamheter behöver det finnas ett effektivitetskrav i intäktsregleringen för att alla kostnadsökningar inte ska kunna

vidareföras till kundkollektivet. Att ett sådant krav ska ingå i regleringen framgår också av förarbetena till naturgaslagen (prop. 2012/13:85 s. 55 f).

Det saknas underlag att inför den första reglerperioden fastställa individuella effektiviseringskrav för respektive företag. Ett generellt effektiviseringskrav ska därför användas. Effektiviseringskravet ska vara samma för alla år i perioden. I regleringen av elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 är det generella effektiviseringskravet 1 procent på företagets löpande påverkbara kostnader. Ei bedömer att det är rimligt att tillämpa samma effektiviseringskrav för gasnätsföretagen för den första tillsynsperioden.

Företagets totala påverkbara kostnader för perioden 2015-2018 efter effektiviseringskrav på 1 procent uppgår till 100 728 tkr (bilaga 3).

Beräkning av opåverkbara kostnader

Med opåverkbara kostnader avses kostnader för överliggande gasnät, elnät, myndighetsavgifter, nätförluster, kostnader för skatter enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi samt kostnader för skatter enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

Företaget har lämnat en prognos för dessa kostnader under tillsynsperioden. Vid bedömning av en skälig intäktsram utgår Ei från företagets prognos. Efter tillsynsperioden kommer prognosen att stämmas av mot det verkliga utfallet, vilket kan medföra att intäktsramen omprövas. Företaget får på detta sätt täckning för sina verkliga opåverkbara kostnader.

Företagets opåverkbara kostnader uppgår till 458 550 tkr (bilaga 3).

Beräkning av avdrag för anslutningsavgifter

Av 6 kap. 10 § naturgaslagen framgår att ett avdrag ska göras på intäktsramen motsvarande de intäkter som naturgasföretaget har från anslutning till naturgasledning och andra anläggningar som ingår i kapitalbasen. Avdraget ska beräknas utifrån den ekonomiska livslängden (6 § intäktsramsföreskriften) som i detta fall är 50 år, eftersom de inkomster som företaget har redovisat enbart tillhör anläggningskategorin distributionsledningar.

Avdrag för anslutningsavgifter har beräknats utifrån företagets inlämnade uppgifter och uppgår till 40 tkr (bilaga 3).

Sammanfattande beräkning av intäktsramen

Utifrån det underlag som företaget lämnat och den bedömningen som beskrivits ovan har Ei beräknat en högsta godtagbar intäktsram som uppgår till 766 170 tkr, se tabell 3 nedan. Intäktsramen består av kapitalkostnader, löpande kostnader och avdrag för anslutningsavgifter. Hur dessa har beräknats redovisas nedan.

Med grund i den utgående kapitalbasen per den 30 juni 2014 på 927 191 tkr har kapitalkostnaden beräknats till 206 932 tkr. Vid beräkning av kapitalkostnaden har hänsyn tagits till anläggningarnas ålder och de investeringar som företaget har redovisat i ansökan om intäktsram. Vid beräkningen har Ei använt den fastställda kalkylräntan på 6,26 procent och de fastställda avskrivningstiderna. En detaljerad redovisning av beräkningen av kapitalkostnaden för företaget framgår av bilaga 3, tabell 1 och 2.

Den löpande opåverkbara kostnaden uppgår till 458 550 tkr i enlighet med den prognos företaget har redovisat till Ei. De beräknade löpande påverkbara kostnaderna uppgår till 100 728 tkr. En detaljerad redovisning av beräkningen av den opåverkbara kostnaden respektive de löpande påverkbara kostnaderna för företaget framgår av bilaga 3.

Avdrag för anslutningsavgifter uppgår till 40 tkr. Redovisning av beräkningen framgår av bilaga 3.

Tabell 3 - Beräknad intäktsram

	Tkr
Kapitalkostnader	206 932
Löpande kostnader	
Opåverkbara kostnader	458 550
Påverkbara kostnader	100 728
Avdrag för anslutningsavgifter	40
Summa beräknad intäktsram	766 170

Företaget har ansökt om att Ei ska fastställa intäktsramen till 860 000 tkr. Den högsta godtagbara intäktsramen är lägre än företagets ansökta intäktsram. Ansökan kan därför inte medges och intäktsramen fastställs till 766 170 tkr i 2013 års prisnivå.

Avstämning efter tillsynsperiodens slut

Allmänt

Efter tillsynsperiodens slut gör Ei en avstämning av de antaganden och förutsättningar som legat till grund för den fastställda intäktsramen enligt detta beslut. I Ei:s tillsyn ingår också att göra en jämförelse mellan företagets samlade, faktiska intäkter och den fastställda intäktsramen.

Det faktiska utfallet avseende kapitalbasens investeringar och utrangeringar ska jämföras med den prognos företaget gjort. Detsamma gäller för den löpande opåverkbara kostnaden. För det fall det finns skäl att anta att ramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelserna inte är ringa ska Ei ompröva intäktsramen (6 kap. 16 och 17 §§ naturgaslagen).

Ett naturgasföretag får inom fyra månader efter tillsynsperiodens slut ansöka om att intäktsramen för perioden ska ökas (6 kap. 15 §).

I rapporteringsföreskriften finns närmare bestämmelser om när och vilka uppgifter företaget ska lämna för att Ei ska kunna göra denna avstämning.

Automatisk justering av intäktsramen

Intäktsramen fastställs i 2013 års prisnivå. I samband med att avstämning görs efter periodens slut på sätt som redovisats i föregående avsnitt, kommer Ei att räkna om den beslutade intäktsramen med vissa kostnadsprisindex i enlighet med vad som framgår av intäktsramsföreskriften respektive kapitalbasförordningen. Denna justering är en del av beslutet och innebär inte att beslutet omprövas.

Avstämning av intäkterna för perioden mot intäktsramen

Om det visar sig att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten under perioden avviker från den fastställda intäktsramen, ska ramen för påföljande tillsynsperiod minska respektive öka med det avvikande beloppet. I vissa fall tillkommer dessutom ett överdebiteringstillägg (6 kap. 19-20 §§ naturgaslagen).

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (överklagande till förvaltningsrätten)

Detta beslut har fattats av generaldirektören Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit ställföreträdande generaldirektören Tony Rosten, chefsjuristen Göran Morén, biträdande chefsjuristen Hanna Abrahamsson, analytikerna Sanela Cehic och Tobias Alkefjärd samt Anna Elfwén, föredragande.



Anne Vadasz Nilsson



Anna Elfwén

Bilagor till beslutet

1. Reglermässiga avskrivningstider vid beräkning av intäktsram för naturgasföretagen avseende tillsynsperioden 2015-2018, Energimarknadsinspektionen
2. Kalkylränta vid beräkning av intäktsram för naturgasföretagen avseende tillsynsperioden 2015-2018, Energimarknadsinspektionen
3. Beräknad intäktsram
4. Hur man överklagar



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.