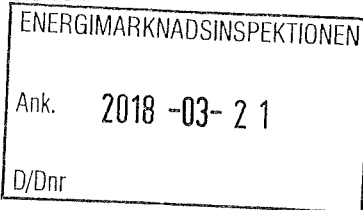




Energimarknadsinspektionen

Box 155

631 03 Eskilstuna



Gotlands Elnät AB ./ . Energimarknadsinspektionen  
angående **tillämpning av ellagen**

### Yttrande i målet

Ni ska yttra er över innehållet i de handlingar som bifogas. Yttrandet ska vara skriftligt och ges in till domstolen.

Yttrandet ska ha kommit in **senast den 11 april 2018**. När tiden har gått ut kan domstolen komma att avgöra målet, även om något yttrande inte kommit in.

### Att skicka handlingar till domstolen

Kom ihåg att alltid ange målnumret 2045-18 och vem som är avsändare.

Domstolen tar gärna emot inlagor via e-post. Handlingar som skickas via e-post behöver inte samtidigt skickas på annat sätt.

### Mer information

Allmän information finns på domstolens webbplats. Kontakta gärna domstolen per telefon eller e-post om ni har frågor.

Birgith Andersson  
Telefon 013-25 11 50

Bifogade aktbilagor: 2

frank  
ADVOKATBYRÅ

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING

2017-09-14

Mål nr. 3292-17  
El Aktbil. 7

Förvaltningsrätten i Linköping  
Box 406  
581 04 Linköping

Stockholm den 14 september 2017

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING

2018-03-13

Mål nr. 2045-18  
El Aktbil. 2

Kompletterande överklagande

Mål nr 3292-17;

Gotlands Elnät AB ./ Energimarknadsinspektionen

Gotlands Elnät AB ("GEAB") inkommer härmed med ett kompletterande överklagande av Energimarknadsinspektionens ("EI") beslut den 5 april 2017, Bilaga 1, avseende redovisningsenhet REL00945.

2017 -09- 14

Mål nr \_\_\_\_\_  
Aktbil \_\_\_\_\_

**INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

<b>A.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>Yrkande.....</b>	<b>3</b>
<b>C.</b>	<b>Allmänt om förhandsregleringen och intäktsramar .....</b>	<b>3</b>
1	Fastställandet av intäktsramen .....	3
2	Beräkningen av intäktsramens storlek .....	5
3	Avvikelser från den slutliga intäktsramen .....	5
<b>D.</b>	<b>Ei:s beslut om intäktsramar .....</b>	<b>6</b>
4	Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 .....	6
5	Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2016-2019 .....	7
6	Sammanfattning.....	8
<b>E.</b>	<b>5 kap. 20 § ellagen.....</b>	<b>9</b>
1	Språklig tolkning .....	9
2	Syftestolkning och systematisk tolkning.....	11
2.1	Ei:s tolkning förtar elnätsföretagens rätt till att kunna erhålla rimlig avkastning .....	11
2.2	Ei:s tolkning står i strid med syftet att fastställa stabila och förutsägbara elnätsavgifter .....	15
2.3	Ei:s tolkning saknar stöd i förarbetena .....	17
<b>F.</b>	<b>Rättsutlåtanden .....</b>	<b>18</b>

## A. Inledning

- 1 Detta mål rör en ren rättsfråga med mycket stora praktiska och ekonomiska konsekvenser för såväl elkunder som elnätsföretag. Om ett elnätsföretag över- eller underskrider den av Ei fastställda intäktsramen ska, enligt 5 kap. 20 § ellagen, intäktsramen för påföljande tillsynsperiod justeras med motsvarande belopp. Om intäkterna understigit intäktsramen kommer detta underskridande i fortsättningen att benämnas underskott och om intäkterna överstigit intäktsramen kommer detta överskridande i fortsättningen att benämnas överskott.
- 2 Ei har i det nu överklagade beslutet justerat, enligt 5 kap. 20 § ellagen, GEAB:s intäktsram för tillsynsperioden 2016–2019 med anledning av underskott hänförliga till den föregående tillsynsperioden 2012–2015. Ei har därtill i sitt beslut angett att underskottet från tillsynsperioden 2012–2015 inte kan föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023.
- 3 Ei synes basera sin tolkning av 5 kap. 20 § ellagen på en lösryckt mening i ett förarbetsuttalande. Enligt vad som utvecklas nedan strider Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen mot ordalydelsen samt regleringens syfte och systematik (se avsnitt E). Tolkningen är vidare inte förenlig med vad som framgår vid en läsning av förarbetena i dess helhet och står dessutom i strid med vad som uttryckligen anges i förarbetena avseende andra bestämmelser (utvecklas nedan i punkterna 60–62).

## B. Yrkande

- 4 GEAB yrkar att förvaltningsrätten, med undanröjande av Ei:s beslut att underskottet från tillsynsperioden 2012–2015 inte kan överföras till fler än en (1) påföljande tillsynsperiod, fastställer att underskottet från tillsynsperioden 2012–2015 även kan föras vidare till tillsynsperiod 2020–2023 och därefter påföljande tillsynsperioder.

## C. Allmänt om förhandsregleringen och intäktsramar

- 5 För att kunna bedöma rättsfrågan i målet krävs viss förståelse av förhandsregleringen, beräkningen av intäktsramar och hur avvikelser från intäktsramen ska hanteras. Regelverket förklarar även hur elnätsföretag måste förhålla sig till den intäktsram som beslutas av Ei och förvaltningsdomstolarna.

### 1 Fastställandet av intäktsramen

- 6 Efter det att elmarknaden avreglerades den 1 januari 1996 konkurrensutsattes både handel och produktion av el. Distributionen av el, dvs. elnätsverksamhet, förblev ett monopol som blev föremål för fortsatt statlig reglering. Denna monopolmarknad regleras huvudsakligen av ellagen (1997:857) och Ei utsågs som tillsynsmyndighet. Under årens lopp har regelverket avseende bedömningen av skäligen nättariffer och vad som för nätföretagen ska utgöra rimlig avkastning, förändrats ett flertal gånger.
- 7 Den 1 januari 2012 började en förhandsreglering gälla för bestämmande av nätföretagens tillåtna intäkter, så kallade intäktsramar. Genom den nya regleringen ska intäktsramar fastställas i förväg för tillsynsperioder om fyra år, med början perioden 2012–2015. Den nya regleringen infördes med anledning av EU:s direktiv 2003/54/EG och senare 2009/72/EG, vilka implementerats i 5 kap. ellagen. Det övergripande syftet med regleringen var följande:

”Såväl den gällande som den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska syfta till att säkerhetsställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad.”<sup>1</sup>

- 8 Som framhålls i propositionen ska regleringen både trygga den svenska elförsörjningen och ge stabila och långsiktiga villkor för elnätsföretagen som är de aktörer som bygger och upprätthåller elnätet.
- 9 Förhandsregleringen består i korthet av följande moment.
- 10 Enligt 5 kap. 2 § ellagen ska nätföretag inför en tillsynsperiod lämna förslag på intäktsram till Ei. I förslaget ska, förutom det ansökta beloppet, ett antal obligatoriska uppgifter ingå. Uppgifterna avser dels vilka anläggningstillgångar nätföretaget har, dels prognoser för investeringar, utrangeringar och opåverkbara kostnader. Förslaget baseras därmed delvis på en uppskattning av kostnaderna för elnätet under den kommande fyra år långa tillsynsperioden.
- 11 Ei ska ta nätföretagets förslag i beaktande och fatta beslut om ”preliminär intäktsram” senast två månader innan tillsynsperioden börjar (5 kap. 3 § ellagen). Detta beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ei:s beslut ska dock gälla omedelbart utan hinder av att det överklagas (5 kap. 19 § ellagen). Till dess Ei eller en förvaltningsdomstol justerar intäktsramen har elnätsföretaget således att förhålla sig till Ei:s beslut.
- 12 Under aktuell tillsynsperiod kommer Ei att justera beslutet om denna tillsynsperiods preliminära intäktsram genom att besluta om att under- eller överskott från den föregående tillsynsperioden ska öka eller minska intäktsramen (5 kap. 20 § ellagen). Under- eller överskottet bestäms genom en jämförelse mellan nätföretagets samlade intäkter och den ”slutliga intäktsramen” avseende den föregående tillsynsperioden. När detta sker beror på när beslut fattats om storleken på den slutliga intäktsramen för den föregående tillsynsperioden (se nedan).
- 13 Under tillsynsperioden har nätföretagen och Ei även en begränsad möjlighet till justering av den preliminära intäktsramen som Ei fastställt pga. ändrade förhållanden under tillsynsperiodens gång (5 kap. 10–11 § ellagen). Justering sker dock i regel efter tillsynsperiodens slut när parterna har tillgång till information om det faktiska utfallet under tillsynsperioden genom att Ei tar ett beslut om slutlig intäktsram för tillsynsperioden (5 kap. 12–13 § ellagen).<sup>2</sup> Det är således först efter en tillsynsperiods utgång som intäktsramen för den gångna perioden slutligt fastställs av Ei. Detta beslut kan i sin tur överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:141 sid. 58.

<sup>2</sup> Tre månader efter en tillsynsperiod ska nätföretaget lämna ett antal obligatoriska uppgifter avseende främst utfall för investeringar, utrangeringar, opåverkbara kostnader och intäkter. Intäktsramen, som Ei inför tillsynsperioden fastslog mot bakgrund av elnätsföretagens uppskattningar om framtida kostnader, stäms därefter av mot det verkliga utfallet. Om det finns en avvikelse har elnätsföretagen möjlighet att inom fyra månader från tillsynsperiodens slut ansöka om att intäktsramen ska ökas (5 kap. 12 § ellagen). På motsvarande vis kan Ei fatta beslut om att sänka intäktsramen om det finns skäl att anta att intäktsramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelsen inte är ringa (5 kap. 13 § ellagen).

- 14 Utöver omprövning under och efter tillsynsperioden enligt ovan angivna lagrum kan nätföretagen ansöka om så kallad "följdändring" (5 kap. 15 § ellagen). Om en allmän förvaltningsdomstol har ändrat ett beslut om intäktsram för ett nätföretag och grunden för justeringen även är tillämplig på ett annat nätföretag som inte varit part i tvisten kan den senare ansöka om följdändring inom tre månader från det att domen vunnit laga kraft. Vidare ska Ei ompröva ett beslut om intäktsram för en tillsynsperiod om myndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har beslutat om ändring i fråga om en tidigare tillsynsperiod och det avgörandet har vunnit laga kraft (5 kap. 16 § ellagen). Även beslut enligt dessa lagrum kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
- 15 Sammanfattningsvis bygger förhandsregleringen på att Ei tar ett beslut om preliminär intäktsram inför varje tillsynsperiod. Denna justeras under tillsynsperioden med det underskott eller överskott som uppkom för föregående tillsynsperiod. Under vissa förutsättningar kan Ei:s beslut även omprövas under eller efter tillsynsperiodens gång. Efter tillsynsperioden sker, på ett nätföretags eller Ei:s begäran, en omprövning av intäktsramen där den slutliga intäktsramen för tillsynsperioden fastställs. Exakt hur stor intäktsramen för en period är fastställs således först efter tillsynsperiodens utgång.
- 16 Till detta kommer att Ei:s beslut om såväl preliminär som slutlig intäktsram kan överklagas, vilket innebär att vetskap om intäktsramens faktiska storlek kan förskjutas väsentligt i tiden. Överklagandena kan medföra att elnätsföretagen erhåller en korrekt preliminär intäktsram först i slutet av eller till och med efter tillsynsperiodens utgång samt att slutlig intäktsram fastställs ännu senare.
- 17 Som redogjorts för ovan gäller dock Ei:s beslut om en intäktsram omedelbart oavsett om beslutet överklagas. Till dess Ei har justerat intäktsramen efter en dom från förvaltningsdomstolarna gäller alltså det beslut som Ei meddelat.

## 2 Beräkningen av intäktsramens storlek

- 18 Ellagen innefattar en övergripande reglering av hur nätföretagens intäktsramar ska beräknas. Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen "täcka skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet" under tillsynsperioden och ge en "rimlig avkastning" på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten, den så kallade kapitalbasen.
- 19 Kapitalbasen ska enligt 5 kap. 9 § 1 st. ellagen beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätföretagen använder för att bedriva nätverksamheten. Hänsyn ska även tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.
- 20 Den centrala utgångspunkten i beräkningen av rimlig avkastning är nätföretagens kapitalbas. Avkastningen beräknas genom en kalkylränta som därmed utgör en del av beräkningen av nätföretagens totala kapitalkostnader. Utöver kapitalbasens storlek är avkastningens nivå även beroende av metoden för kapitalkostnadsberäkning samt av vilken kalkylränta som tillämpas. Ei:s beräkning ska utmyнна i en intäktsram som ger täckning för skäligen kostnader och en rimlig avkastning på kapitalbasen under investeringens livslängd.

## 3 Avvikelse från den slutliga intäktsramen

- 21 Detta mål rör hur avvikelser mellan den slutliga intäktsramen och faktiska intäkter ska hanteras. Denna fråga regleras i 5 kap. 20–21 § ellagen. Den övergripande tanken är att om ett elnätsföretag tar ut för höga faktiska intäkter under en tillsynsperiod, och därmed överskrider intäktsramen, ska intäktsramen påföljande tillsynsperiod minska som

kompensation för detta överskott. Om ramen överskrids med mer än fem procent utgår även ett väsentligt överdebiteringstillägg. På motsvarande sätt ska intäktsramen avseende påföljande tillsynsperiod öka om elnätsföretaget tagit ut lägre faktiska intäkter än vad intäktsramen tillåter.

## D. Ei:s beslut om intäktsramar

22 I det följande ges en kortfattad beskrivning av Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioderna 2012–2015 och 2016–2019 samt de överklaganden som följt därefter.

### 4 Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015

23 Inför den första tillsynsperioden med den nya förhandsregleringen hade Ei, i dialog med elnätsföretagen och andra intressenter, tagit fram en metod för hur intäktsramen skulle beräknas ("schablonmetoden"). Vid inrapporteringen inför tillsynsperioden, i mars 2011, utgick elnätsföretagen ifrån att det var schablonmetoden som Ei skulle tillämpa vid beräkningen av intäktsramarna.

24 I oktober 2011 fattade Ei beslut om preliminära intäktsramar, i 2010 års prisnivå, för samtliga elnätsföretag avseende tillsynsperioden 2012–2015 i enlighet med 5 kap. 3 § ellagen. Det visade sig då att Ei utöver schablonmetoden även tillämpat en helt ny metod, som inte hade förankrats eller kommunicerats med elnätsföretagen, kallad "övergångsmetoden". Därutöver tillämpade Ei en för låg kalkylränta (5,2 procent), vilket har stor påverkan på intäktsramens storlek och innebar att elnätsföretagen inte fick rimlig avkastning såsom ellagen föreskriver.<sup>3</sup> Övergångsmetoden och den för låga kalkylräntan medförde ett betydligt sämre utfall än förväntat för elnätsföretagen då dessa innebar kraftigt sänkta intäktsramar jämfört med de som beräknats enligt schablonmetoden. GEAB ansökte om en total intäktsram på 1 358 miljoner kr. Ei fastställde intäktsramen till 957 miljoner kr. För samtliga lokalnäts- och regionnätsföretag är motsvarande siffror 183 miljarder kr i ansökta intäktsramar och 148 miljarder kr i fastställda intäktsramar.

25 Omkring ett åttiotal företag, motsvarande omkring 90 procent av landets totala antal elnätskunder, valde att överklaga Ei:s beslut i november 2011.

26 Den 11 december 2013 meddelade Förvaltningsrätten i Linköping dom och biföll elnätsföretagens överklaganden. Förvaltningsrätten ansåg att den övergångsmetod och kalkylränta som tillämpats av Ei inte var i enlighet med ellagen. Ei skulle istället tillämpa endast schablonmetoden och kalkylräntan fastställdes till 6,5 procent.<sup>4</sup>

27 Ei överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping som den 10 november 2014 fastställde densamma i tre pilotmål.<sup>5</sup>

28 Ei överklagade även kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen fattade den 23 mars 2015 beslut om att inte meddela prövningstillstånd. Med anledning av förvaltningsdomstolarnas avgöranden ansökte ett stort antal elnätsföretag om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och/eller om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen.

<sup>3</sup> Elnätsföretagen hade räknat med en kalkylränta om 6,5 procent.

<sup>4</sup> Se bland annat Förvaltningsrätten i Linköpings dom i mål 8031-11.

<sup>5</sup> Se bland annat Kammarrätten i Jönköpings dom i mål 129-14.

- 29 Förvaltningsdomstolarna hade för ett flertal nätföretag inte fattat nya beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015. Istället hade domarna i dessa fall inneburit ett fastställande av de principer och den kalkylränta som ska tillämpas av Ei och ärendet har återförvisats till Ei för ny handläggning. Efter Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 23 mars 2015 valde dock Ei att inte omedelbart justera dessa intäktsramar. Det dröjde till början av 2016 innan myndigheten fattade nya beslut om preliminära intäktsramar för dessa nätföretag i enlighet med de principer som förvaltningsdomstolarna fastslagit. Ei:s felaktiga beslut om preliminära intäktsramar förblev alltså gällande under hela tillsynsperioden 2012–2015 för dessa nätföretag. När justeringen skedde var tillsynsperioden redan förbi och den efterföljande tillsynsperioden, 2016–2019, hade påbörjats. Ei:s felaktiga beslut och det faktum att intäktsramen höjdes först efter tillsynsperiodens utgång medförde att intäkterna väsentligt underskred intäktsramen, dvs. stora underskott uppkom. Detta medför i sin tur att dessa omfattande underskott enligt 5 kap. 20 § ellagen ska föras över till nästkommande tillsynsperiod (dvs. 2016–2019). Exakt hur stora underskotten blir kan slutligt fastställas först när två beslut fattats av Ei. Först ett beslut om slutliga intäktsramar för 2012–2015 efter tillsynsperiodens utgång. Därefter ett särskilt beslut om underskottet, där underskottet motsvarar skillnaden mellan den slutliga intäktsramen och de samlade intäkterna för perioden.
- 30 När tillsynsperioden 2012–2015 var över fattade Ei under sommaren och hösten 2016 beslut avseende de *slutliga* intäktsramarna. Dessa beslut beaktade förvaltningsdomstolarnas utslag och av elnätsföretagen begärda följdändringar och/eller omprövningar men innehöll i vissa fall andra brister.<sup>6</sup> Detta har inneburit att flera elnätsföretag – dock ej GEAB – valt att överklaga besluten om slutliga intäktsram. Dessa tvister är alltså pågående och det kommer därmed dröja innan slutliga intäktsramar för 2012–2015 fastställs för de bolag som överklagat. Sannolikt kommer mindre än två år återstå av den nu pågående tillsynsperioden (2016–2019) när den slutliga intäktsramen för 2012–2015 vunnit laga kraft för dessa elnätsföretag. Det är först då beslut om slutliga intäktsramar kan fattas. Först därefter kan det i nya beslut fastställas hur stort underskott som ska föras över till tillsynsperioden 2016–2019.
- 5 Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019
- 31 Under sensommaren och hösten 2015 fattade Ei beslut om preliminära intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019. I dessa beslut valde Ei att bortse från de slutsatser och principer som förvaltningsdomstolarna fastslagit avseende kalkylräntan vid prövningen av intäktsramarna för 2012–2015. Till elnätsföretagens stora förvåning tillämpade Ei t.ex. en kalkylränta om 4,53 procent, dvs. väsentligt lägre än den uppskattning för denna period om en kalkylränta på 6,2 procent som tagits fram utifrån förvaltningsdomstolarna fastslagna principer.
- 32 GEAB ansökte om en intäktsram för perioden 2016–2019 på 1 390 miljoner kr. Ei fastställde den preliminära intäktsramen till 1 228 miljoner kr. För samtliga lokalnäts- och regionnätsföretag är motsvarande siffror 176 miljarder kr i ansökta intäktsramar och 164 miljarder kr i fastställda intäktsramar (alla belopp är i 2014 års prisnivå). Ei:s beslut om preliminära intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 har överklagats av en mängd elnätsföretag (inklusive GEAB). Den 14 december 2016 meddelade Förvaltningsrätten i

---

<sup>6</sup> Detta avsåg huvudsakligen justering av den så kallade ingående kapitalbasen (dvs. elnätsföretagets tillgångar inför tillsynsperioden) samt beräkningen av arbets- och materialomkostnadspålägg.



Linköping dom, vilken fastställer kalkylräntan till 5,85 procent.<sup>7</sup> Denna ökning innebär återigen en mycket omfattande ökning av elnätsföretagens intäktsramar. För samtliga lokalnäts- och regionnätsföretag rör det sig om en ökning med 8 miljarder kr.

33 Förvaltningsrättens dom har överklagats till kammarrätten som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. Detta medför att samma problematik med ett mycket väsentligt underskott pga. Ei:s felaktiga beslut om intäktsramar sannolikt kommer att uppstå även för förevarande tillsynsperiod. Till dess ett lagakraftvunnet beslut finns gäller Ei:s beslut om preliminära intäktsramar för 2016–2019.

34 GEAB har inte överklagat Ei:s beslut om slutlig intäktsram för 2012–2015 som fattades den 31 oktober 2016. Ei beslutade för tillsynsperioden 2012–2015 en slutlig intäktsram på 1 430 miljoner kr och GEAB:s intäkter uppgick till 1 074 miljoner kr (i 2014 års prisnivå). GEAB:s intäkter har därmed understigit intäktsramen med 356 miljoner kr, dvs. underskottet är 356 miljoner kr. Därmed fanns förutsättningar för att den 5 april 2017 fatta det nu överklagade beslutet, om att öka intäktsramen för perioden 2016–2019 mot bakgrund av att GEAB inte utnyttjat hela intäktsramen under tillsynsperioden 2012–2015. I beslutets sista stycke står följande:

”Av prop. 2008/09:141 s. 112 framgår att ett underskott går förlorat om det inte utnyttjas under påföljande tillsynsperiod. Detta innebär att en ökning av intäktsramen endast kan utnyttjas under tillsynsperioden 2016–2019.”<sup>8</sup>

35 Som framgår av citerat stycke har Ei beslutat att underskottet från 2012–2015 inte får utnyttjas för tillsynsperioden 2020–2023 eller senare tillsynsperioder. Detta beslut som fattats långt in i tillsynsperioden är felaktigt och får enorma ekonomiska konsekvenser för elnätsföretagen och i förlängningen för det svenska elnätet och elförsörjningen.

36 Av Ei:s beslut framgår dessutom inte hur underskottet från perioden 2012–2015 ska indexeras under perioden 2016–2019. Därmed har nätföretagen inte heller fullständig klarhet om vad underskottet avseende perioden 2012–2015 slutligen kommer att bli.

## 6 Sammanfattning

37 Ei har genom felaktiga beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 orsakat elnätsföretagen enorma underskott uppgående till många miljarder kronor.

38 De elnätsföretag som har överklagat Ei:s beslut om slutliga intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 vet än idag inte exakt hur stor intäktsramen för den perioden kommer att bli och därmed inte heller hur stort underskott som kommer att föras över till tillsynsperioden 2016–2019. Innan dess en slutlig intäktsram fastslagits för perioden 2012–2015 och Ei fattat beslut om underskott har elnätsföretagen enligt ellagen att förhålla sig till Ei:s beslut om preliminära intäktsramar för 2016–2019.

39 De elnätsföretag som *inte* har överklagat Ei:s beslut om slutliga intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 – såsom GEAB – har först en bra bit in i tillsynsperioden erhållit lagakraftvunna beslut om intäktsramens slutliga storlek och därefter ett beslut om storleken på underskottet som ska föras över till tillsynsperioden 2016–2019 (med undantag för hur justering av underskottet pga. indexering ska genomföras).

<sup>7</sup> Förvaltningsrätten i Linköpings dom i mål 6849-15.

<sup>8</sup> Ei:s beslut, sid. 3.

40 Förevarande mål rör Ei:s beslut att underskottet från tillsynsperioden 2012–2015 kommer att gå förlorat om det inte nyttjas under tillsynsperioden 2016–2019. För att nyttja underskottet måste elnätsföretagen enligt Ei först nyttja hela den ”ordinarie” intäktsramen för perioden 2016–2019 och därefter även hela det betydande underskott som förts över från tillsynsperioden 2012–2015.

41 Det är viktigt att notera att stor osäkerhet alltså råder om storleken på den preliminära intäktsramen för 2016–2019. Som redogjorts för ovan har Ei:s beslut om preliminära intäktsramar för denna period överklagats (framgångsrikt i första instans) och det slutliga utfallet i den tvisten kan väsentligt påverka intäktsramens storlek. Fram till dess att Ei:s beslut om preliminär intäktsram ändrats genom nytt beslut av Ei eller lagakraftvunnen dom gäller Ei:s beslut om preliminär intäktsram.

42 Den *slutliga* storleken på intäktsramarna för 2016–2019 fastställs dock enligt ellagen först efter tillsynsperioden, dvs. under tillsynsperioden 2020–2023. Nätföretagen kan därmed inte ens veta vilka intäkter de behöver ta ut under 2016–2019 för att utnyttja hela underskottet från 2012–2015.

## E. 5 kap. 20 § ellagen

43 Förevarande mål rör alltså hur 5 kap. 20 § ellagen ska tolkas. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden.”

44 Bestämmelsen ska tolkas mot bakgrund av dess ordalydelse, regleringens syfte och ellagens övergripande systematik.

### 1 Språklig tolkning

45 Av bestämmelsens ordalydelse framgår att såväl under- som överskott omfattas av bestämmelsen och att intäktsramen påföljande tillsynsperiod därmed både kan öka eller minska. Bestämmelsen klargör att över- och underskott ska överföras till nästkommande tillsynsperiod och av ordalydelsen framgår inte någon begränsning i tid för senare nyttjande av underskott på det sätt som Ei gör gällande.

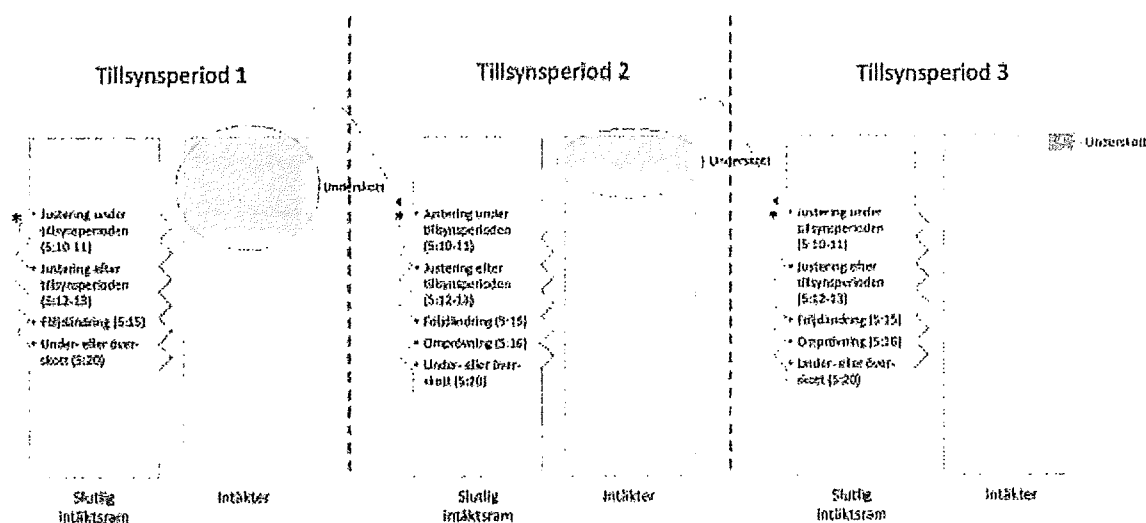
*Det finns endast en (1) intäktsram per tillsynsperiod*

46 I det överklagade beslutet beskriver Ei ökningen av intäktsramen för 2016–2019 som ett ”tillägg” till det beslut om intäktsram som Ei tidigare fastställt för samma period och att det tidigare beslutet ”kvarstår oförändrat”. Enligt Ei ska därmed en intäktsram delas upp i dels en ”huvuddel”, dels ett ”tillägg” för underskott från föregående tillsynsperiod. Ei tycks därvid mena att en särskild prioritetsordning ska gälla vid avstämningen av de samlade intäkterna mot den slutliga intäktsramen på det sättet att huvuddelen ska avräknas först och därefter tilläggsdelen. Detta synsätt är inte förenligt med ellagens ordalydelse eller definition av intäktsram.

47 Ellagen och förarbetena talar endast om en intäktsram för varje tillsynsperiod. Som redogjorts för ovan kan en intäktsram omprövas och ändras både under och efter

tillsynsperiodens utgång. Av detta följer att nya beslut om en intäktsram ersätter tidigare beslut och resulterar således endast i en ändrad ny – och enda – intäktsram.

- 48 Vid den avstämning som sker för att kunna fastställa eventuella avvikelser från intäktsramen ska, enligt 5 kap. 20 § ellagen, jämförelsen göras mellan de samlade faktiska intäkterna och intäktsramen för perioden. Det är alltså den slutliga intäktsramen i sin helhet, oaktat eventuella ändringsbeslut eller ”tillägg”, som stäms av mot de samlade intäkterna under perioden. Detta belopp, dvs. skillnaden mellan intäkterna och den slutliga intäktsramen, ökar eller minskar sedan intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden. Detta illustreras i figurerna nedan.



\* Dragspåret reflekterar de olika justeringar som kan ske av den preliminära intäktsramen och att det är den slutliga intäktsramen (inklusive justeringar) som sedan jämförs mot intäkterna för perioden för att fastställa underskottet.

- 49 När Ei tar beslut om att överföra underskott (eller överskott) från en tidigare tillsynsperiod resulterar det således i en justering av en intäktsram, inte ett separerbart tillägg. Den fastställda preliminära intäktsramen för 2016–2019 och underskotten från 2012–2015 bildar därmed en ändrad ny enda preliminär intäktsram för 2016–2019. Detta innebär vidare att underskott och överskott måste få föras vidare till flera tillsynsperioder då ellagen inte skiljer mellan olika delar av intäktsramen.

*Ei:s betungande beslut saknar stöd i lag*

- 50 Som redogjorts för ovan ger 5 kap. 20 § ellagens ordalydelse inte något stöd för den begränsning som Ei tillämpat i sitt beslut, dvs. dels att dela upp en intäktsram i en huvud- respektive tilläggsdel och tillämpa en prioritetsordning där huvuddelen avräknas först och därefter tilläggsdelen, dels att underskott som inte utnyttjas påföljande tillsynsperiod går förlorat.
- 51 Det bör noteras att Ei i sitt beslut uttryckligen skriver att begränsningen ”framgår” av ett förarbetsuttalande och myndigheten tycks därmed inte heller anse att bestämmelsens ordalydelse ger tillräckligt stöd för Ei:s tolkning.<sup>9</sup> Detta styrks även av det faktum att Ei, med hänvisning till att bestämmelsens nuvarande ordalydelse är ”*otydlig*”, har föreslagit en

<sup>9</sup> Ei:s beslut, sid. 3.

lagändring som innebär att ett underskott som inte utnyttjas under påföljande tillsynsperioden ska förfalla.<sup>10</sup>

52 Ei:s tillämpning av 5 kap. 20 § ellagen i det överklagade beslutet utgör en betungande och begränsande tolkning av bestämmelsen som inte följer av bestämmelsens ordalydelse. Betungande myndighetsbeslut förutsätter uttryckligt stöd i lag. Även om ett betungande beslut inte anses stå i direkt strid med en skriven rättsregel är det inte tillräckligt för att beslutet per automatik är lagligen grundat. Ei måste ha ett uttryckligt stöd i författning varje gång man fattar för enskilda betungande beslut. Detta följer av legalitetsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 4 st och 1 kap. 9 § regeringsformen. Att enbart ha, eller anse sig ha, stöd i en proposition är inte en tillräcklig grund för en myndighet som fattar ett betungande beslut mot en enskild, vilket följer av 8 kap. 2 och 3 §, regeringsformen samt legalitetsprincipen.

53 Mot bakgrund av detta saknas anledning för domstolen att analysera ellagens syfte och systematik. För det fall domstolen dock skulle anse att 5 kap. 20 § ellagens ordalydelse skulle ge utrymme för den begränsning Ei tillämpat vill GEAB framföra följande.

## 2 Syftestolkning och systematisk tolkning

54 5 kap. 20 § ellagen ska tolkas i enlighet med syftet och ellagens övergripande systematik. Som redogörs för nedan ger en analys av syftet och systematiken vid handen att Ei:s tolkning av bestämmelsen måste vara felaktig.

### 2.1 Ei:s tolkning förtar elnätsföretagens rätt till att kunna erhålla rimlig avkastning

55 Som redogjorts för ovan bygger ellagen på att elnätsföretagen bygger och underhåller elnätet. 3 kap. ellagen slår fast elnätsföretagens ansvar för drift, underhåll, uppbyggnad m.m. av elnätet och föreskriver att företagen svarar för att ledningsnätet är säkert, tillförlitligt och effektivt. I utbyte ges elnätsföretagen rätt att ta ut avgifter motsvarande täckning för skäliga kostnader samt rimlig avkastning. Detta är fundamentet i ellagens reglering av underhållet och utbyggnaden av Sveriges elnät.

56 Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen medför dock att elnätsföretagen i vissa fall omöjligt kan utnyttja den intäktsram som ellagen föreskriver. Elnätsföretagen får därmed inte möjligheten att erhålla rimlig avkastning. Detta står i strid med ellagens grundläggande syfte och systematik och illustreras i det följande.

57 Enligt Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen går ett underskott förlorat om det inte nyttjas under den omedelbart påföljande tillsynsperioden. Detta medför dock att underskott i flertalet scenarion aldrig kommer att kunna nyttjas. Detta kan illustreras med följande exempel:

1. Elnätsföretaget ansöker om en intäktsram om 150.

2. För tillsynsperiod 1 fastställer Ei intäktsramen till 100.

- Ei:s beslut gäller omedelbart och elnätsföretaget har att anpassa sig därefter och ta ut 100.

---

<sup>10</sup> Energimarknadsinspektionen, Preliminära förslag till nya och ändrade regler för elnätsföretagens intäktsramar inför perioden 2020–2023, Ett underlag inför seminarium den 8 juni 2017, 2017-06-08.

- Elnätsföretaget överklagar Ei:s beslut och begär 150.
- I slutet av tillsynsperiod 1 fastställer förvaltningsdomstolarna intäktsramen till 150.

3. Eftersom elnätsföretaget följt Ei:s preliminära beslut har företaget endast tagit ut 100 under tillsynsperiod 1 och underskottet blir därför 50.
4. För tillsynsperiod 2 ansöker elnätsföretaget om en intäktsram om 150.
5. Ei fastställer intäktsramen för tillsynsperiod 2 till 100, vilket inklusive underskottet från tillsynsperiod 1 blir 150.

- Ei:s beslut gäller omedelbart och elnätsföretaget har att anpassa sig därefter och ta ut 150.

- Elnätsföretaget överklagar Ei:s beslut och begär 150 (vilket med underskott skulle ge en intäktsram om 200).

- I slutet av tillsynsperiod 2 fastställer förvaltningsdomstolarna intäktsramen till 150 (dvs. 200 inklusive överfört underskott).

6. Elnätsföretaget som följt Ei:s beslut för tillsynsperiod 2 har endast tagit ut 150 under perioden. Förvaltningsrättens dom ökade dock intäktsramen för tillsynsperiod 2 med 50. Den nya intäktsramen för tillsynsperiod 2 blev således 200, vilket ger ett underskott för tillsynsperiod 2 om 50.
8. Enligt Ei:s tolkning och metod för avräkning ska man för tillsynsperiod 2 först avräkna intäkten om 150 mot intäktsramen för tillsynsperiod 2 om 150. Något underskott uppkommer därmed enligt Ei:s tolkning inte under tillsynsperiod 2. Istället anses den kvarvarande delen av intäktsramen om 50 hänföras till tillsynsperiod 1. Denna del av intäktsramen – som elnätsföretaget aldrig fått någon möjlighet att nyttja pga. Ei:s beslut – går enligt Ei förlorat.

58 Som exemplet illustrerar innebär Ei:s tolkning att elnätsföretagen i vissa situationer kommer att förvägras möjligheten att nyttja den intäktsram som ellagen föreskriver och därmed få möjlighet att erhålla rimlig avkastning. Samma problematik kan även uppkomma i andra situationer.

59 En sådan situation är om ett elnätsföretag, som valt att inte överklaga Ei:s beslut om slutlig intäktsram avseende tillsynsperiod 1, senare begär följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen mot bakgrund av en dom från förvaltningsdomstolarna avseende ett annat elnätsföretag. En sådan begäran om följdändring kan ske upp till tre månader efter att lagakraftvunnen dom meddelats. Med hänsyn till den tid som erfarenhetsmässigt kan förflyta innan det finns en lagakraftvunnen dom och därtill en skälig handläggningstid för Ei, kan ett beslut om följdändring dröja till i slutet av, eller till och med efter, tillsynsperiod 2. Med Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen skulle ansökan om följdändring då i praktiken bli verkningslös. Syftet med följdändringsbestämmelsen är att inte tvinga samtliga elnätsföretag att överklaga varje beslut utan att ett eller ett fåtal pilotmål kan drivas och övriga elnätsföretag därefter kan begära följdändring.<sup>11</sup> Ei:s tolkning skulle verka i direkt motverkande riktning då det enligt Ei:s tolkning blir avgörande för elnätsföretagen att få ett så snabbt beslut som möjligt eftersom ju tidigare beslut om ökning av intäktsramen meddelas desto längre tid får

<sup>11</sup> Prop. 2008/09:141 sid. 41–42.

elnätsföretaget att nyttja ökningen. Då en ansökan om följdändring i regel tar flera månader (även utan överklagande) ges ett incitament för elnätsföretagen att inte avvakta pilotmål utan att driva egna separata överklaganden.

60 Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § innebär även att det som lagstiftaren har velat uppnå med 5 kap. 16 § ellagen motverkas. I 5 kap. 16 § ellagen uppställs en skyldighet för Ei att ompröva ett beslut om intäktsram för en tillsynsperiod om myndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har beslutat om ändring i fråga om en tidigare tillsynsperiod och det avgörandet har vunnit laga kraft. Ei:s skyldighet att ompröva ett beslut om intäktsram för en tillsynsperiod är inte begränsad till den efterföljande tillsynsperioden utan även om den efterföljande perioden har avslutats ska Ei göra de följdändringar som det ändrade beslutet medför. Detta kan illustreras med följande exempel som också förutsetts i förarbetena (se punkt 61 nedan).

1. Ei fastställer slutlig intäktsramen till 100 avseende tillsynsperiod 1.
2. Elnätsföretaget överklagar beslutet till allmän förvaltningsdomstol.
3. Elnätsföretaget vinner framgång och slutlig intäktsram för tillsynsperiod 1 bestäms till 150. Avgörandet vinner laga kraft under tillsynsperiod 3. Även om tillsynsperiod 2 redan avslutats ska Ei fatta beslut om omprövning avseende tillsynsperiod 2 och göra de följdändringar som det ändrade beslutet medför, varvid det under- eller överskott som förs vidare från tillsynsperiod 2 till tillsynsperiod 3 justeras.

61 Enligt Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen saknar elnätsföretaget i ovanstående exempel helt möjlighet att utnyttja underskottet från tillsynsperiod 1 eftersom underskottet enligt Ei inte kan rullas vidare till tillsynsperiod 3. Ei:s tolkning är uppenbarligen felaktig. Ellagen kan rimligen inte uppställa en skyldighet för Ei att ompröva ett felaktigt beslut, samtidigt som denna omprövning i vissa situationer inte ger elnätsföretaget en möjlighet att utnyttja den av domstol beslutade (korrekta) intäktsramen. Ei:s tolkning står också i direkt strid med vad som uttryckligen anges i förarbetena avseende 5 kap. 16 § ellagen (där exemplet ovan förutsetts).

”Bestämmelsen i paragrafen avser fallet att den beslutande myndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol efter ett överklagande har ändrat intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod [tillsynsperiod 1]. Den beslutande myndigheten ska då, när ändringen har vunnit laga kraft, göra de följdändringar som det ändrade beslutet medför när det gäller intäktsramen för den följande tillsynsperioden [tillsynsperiod 2], oavsett om den perioden [tillsynsperiod 2] pågår eller har avslutats.”<sup>12</sup> (vår understrykning)

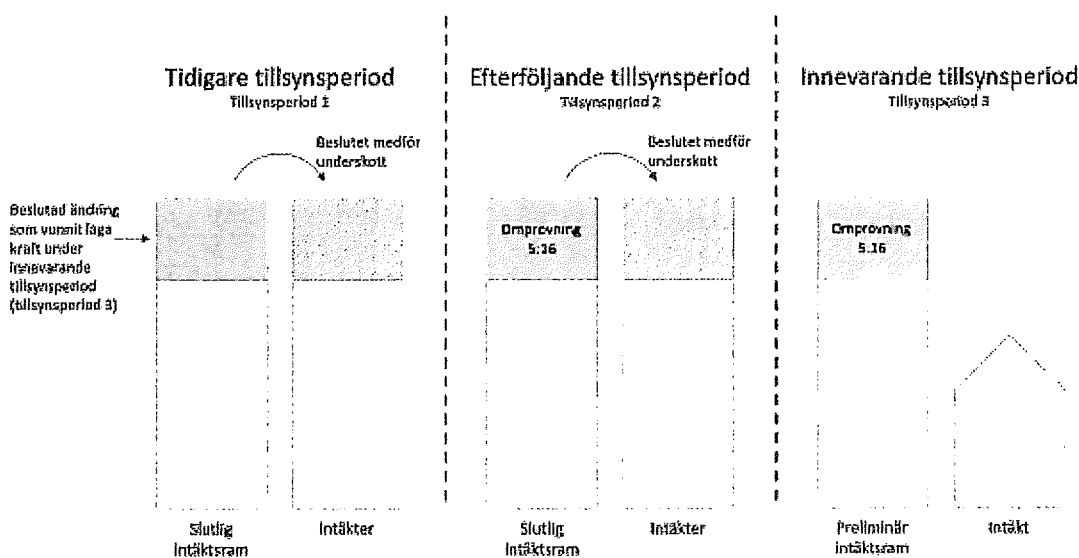
[...]

”Ett beslut om intäktsram bör även kunna ändras när den beslutande myndigheten eller en domstol ändrat intäktsramen för nätföretaget för en tidigare tillsynsperiod [tillsynsperiod 1]. Det under- eller överskott som uppstått under den tidigare perioden [tillsynsperiod 1] kommer nämligen att ha rullats över till nästa period [tillsynsperiod

<sup>12</sup> Prop. 2008/09:141 sid. 110.

2]. En följdändring är således nödvändig i fråga om senare intäktsramar [tillsynsperiod 2 eller senare tillsynsperioder]<sup>13</sup> (vår understrykning)

62 Som uttryckligen framgår av förarbetsuttalandena ska Ei ompröva tillsynsperiod 2 oavsett om den perioden avslutats och eftersom under- eller överskott som uppstått under tillsynsperiod 1 kan ha rullats över till tillsynsperiod 2 är det vidare nödvändigt att göra följdändringar även avseende senare intäktsramar. Enligt 5 kap. 16 § ellagen ska således underskott kunna rullas över flera tillsynsperioder. Regleringen illustreras i nedanstående figur.



63 Ett annat närliggande problem med Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen är det faktum att intäktsramen för tillsynsperiod 2 i regel slutligt fastställs först i tillsynsperiod 3. Detta kan illustreras med följande exempel:

1. Elnätsföretaget har ett underskott från tillsynsperiod 1 om 50.
2. För att nyttja hela underskottet (och därmed undvika att det går förlorat med Ei:s tolkning) måste elnätsföretaget enligt Ei först nyttja hela intäktsramen för tillsynsperiod 2 och därefter även hela underskottet. För att kunna planera sin verksamhet och ta ut detta belopp krävs vetskap om dels storleken på underskottet, dels den slutliga storleken på intäktsramen för tillsynsperiod 2.
3. Den slutliga intäktsramen för tillsynsperiod 2 fastställs dock först efter periodens utgång (5 kap. 12–13 § ellagen), dvs. under tillsynsperiod 3. Vid denna tidpunkt har – enligt Ei:s tolkning av ellagen – underskottet från tillsynsperiod 1 redan gått förlorat.
4. Eftersom Ei:s beslut inför en intäktsperiod delvis är baserad på uppskattningar av framtida kostnader är det snarare regel än undantag att intäktsramen kommer att justeras efter tillsynsperiodens utgång. Justeras den nedåt riskerar elnätsföretaget

<sup>13</sup> Prop. 2008/09:141 sid. 43.

att överskrida intäktsramen (vilket kan resultera i väsentliga straffavgifter) och justeras den uppåt kommer delar av underskottet gå förlorat.

- 64 Det är viktigt att notera att problematiken som beskrivs i exemplet ovan med Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen aktualiseras varje tillsynsperiod för samtliga elnätsföretag vars beslut om preliminär intäktsram inte exakt överensstämmer med den slutliga intäktsramen. Det kan omöjligt varit lagstiftarens avsikt att bygga in ett sådant osäkerhetsmoment i regleringen av intäktsramar.
- 65 Förevarande mål rör endast hur underskott från en tillsynsperiod ska hanteras enligt 5 kap. 20 § ellagen. Det bör dock noteras att aktuell bestämmelse föreskriver att under- och överskott ska behandlas på samma vis. Enligt Ei kommer således även ett överskott ”gå förlorat” om ett elnätsföretag inte minskar intäktsramen den närmast påföljande tillsynsperioden. Ei:s tolkning innebär således ett incitament för elnätsföretag att ta ut avgifter i överkant för att undvika risken att underskott går förlorat. Om intäktsramen skulle överskridas två tillsynsperioder i rad försvinner överskottet och istället tillåts elnätsföretaget behålla den överintäkt som tagits ut från kunderna i strid med ellagen. Detta skulle givetvis även kunna missbrukas av oseriösa elnätsföretag. Det framstår som orimligt att lagstiftarens mening varit att elnätsföretag genom att fortsätta med att överdebitera kunderna i ytterligare tillsynsperioder kan få överdebiteringar från tidigare tillsynsperioder att försvinna. Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen måste därför vara felaktig.
- 66 Sammanfattningsvis innebär Ei:s tolkning att elnätsföretagen i vissa fall omöjligt kan utnyttja den intäktsram som ellagen föreskriver. Detta innebär i sin tur att elnätsföretagens rätt till skäligen kostnadstäckning och rimlig avkastning inte kan uppnås. Ei:s tolkning av bestämmelsen står därmed i strid med ellagen och dess syfte.
- 2.2 Ei:s tolkning står i strid med syftet att fastställa stabila och förutsägbara elnätsavgifter
- 67 Utöver det grundläggande syftet att ge förutsättningar för underhåll och utbyggnad av elnätet, genom att intäktsramen ska täcka skäligen kostnader och ge en rimlig avkastning på kapitalbasen, har ellagen och förhandsregleringen till syfte att uppnå förutsägbarhet för både elnätsföretag och kunder samt långsiktiga och stabila villkor.<sup>14</sup> Med förutsägbarhet och stabilitet avses bland annat att undvika snabba och kraftiga fluktuationer i elnätsföretagens intäktsramar och därmed kundernas elnätsavgifter.
- 68 Ju kortare tid elnätsföretagen har att ta ut ett över- eller underskott desto större avgiftsfluktuationer uppstår. Detta talar för att elnätsföretag måste kunna utnyttja ett under- eller överskott från en tillsynsperiod under flera kommande tillsynsperioder för att undvika att elnätsavgiften måste chockhöjas eller sänkas under en kommande tillsynsperiod. Om ett underskott som orsakats av Ei:s felaktiga beslut om intäktsramar under alla omständigheter måste tas ut endast under den kommande tillsynsperioden skulle det direkt motverka ellagens syfte då det skulle innebära extrema prisfluktuationer för kunderna. Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen står därmed i strid med ellagens syfte och måste vara felaktig.
- 69 I förevarande situation har Ei fattat lagstridiga beslut som efter långdragna domstolsprocesser har resulterat i stora underskott från tillsynsperioden 2012–2015 som ska överföras till tillsynsperioden 2016–2019. Ei:s beslut att överföra underskotten fattades först

<sup>14</sup> Se bland annat prop. 2008/09:141, sid. 66.



under våren 2017 för de bolag vars slutliga intäktsramar fastställts (övriga bolag har än idag inte erhållit något sådant beslut). Detta medför att elnätsföretagen endast ges möjlighet att ta ut underskottet under mindre än tre års tid (för de bolag som ännu inte fått sina slutliga intäktsramar fastställda ges ännu kortare tid). Dessa stora underskott som Ei:s felaktiga beslut orsakat skulle tvinga elnätsföretagen att kraftigt höja elnätsavgifterna under perioden 2016–2019. Det står i strid med syftet om förutsägbarhet, långsiktighet och stabilitet.

- 70 För att illustrera vilka prisförändringar det handlar om i förevarande situation finns nedan några beräkningar på prishöjningar 2016–2019 om hela underskottet ska utnyttjas under perioden och prissänkningar 2020–2023 om intäkterna ska motsvara intäktsramen för den tillsynsperioden. Beräkningarna avser samtliga lokalnät och regionnät som fått tilläggsbeslut för 2016–2019 och ska ses som exempel för att illustrera storleksordningen på prisförändringarna. Utgångspunkten för beräkningarna är Ei:s beslut om slutliga intäktsramor, intäkter och underskott för 2012–2015 samt preliminära intäktsramor för 2016–2019. Beräkningarna är i 2014 års prinsnivå. Indexeringar och utfall (investeringar, utrangeringar och opåverkbara kostnader) för perioden 2016–2019 påverkar beräkningarna men dessa uppgifter är inte definitiva förrän efter tillsynsperiodens utgång. Pågående rättsprocesser om intäktsramor 2016–2019 kan också påverka nivåerna. För perioden 2020–2023 är beräkningarna än mer baserade på olika antaganden. Beräkningarna ger dock en indikation om de prisförändringar som skulle krävas.
- 71 Vid bedömning av nedan beräknade prisändringar 2016–2019 bör beaktas att flera av Ei:s beslut avseende perioden 2012–2015 fattats först under perioden 2016–2019. Detta gäller preliminära intäktsramor efter återförvisning och följdändring samt slutliga intäktsramor och underskott. Företagen har därmed inte haft fullständiga underlag för prisändringar för de fyra åren utan i praktiken för de två och ett halvt till tre sista åren i tillsynsperioden. Rättsprocesser om kalkylräntan 2016–2019 och metoder för hur underskott från perioden 2012–2015 ska indexeras under perioden 2016–2019 (se punkten 36 ovan), medför ytterligare osäkerheter.
- 72 Beräkningarna utgår från att intäkterna 2016–2019 skulle behöva uppgå till summan av intäktsramor och tilläggsbeslut för 2016–2019 om hela underskottet ska utnyttjas. För samtliga lokalnät och regionnät skulle detta innebära att intäkterna för 2012–2015 på 93 miljarder kr skulle behöva öka till  $102 + 30 = 132$  miljarder kr för 2016–2019. En ökning med 39 miljarder kr eller 42 %.
- 73 Vi antar vidare i dessa beräkningar att samtliga lokalnät och regionnät skulle få samma nivå på intäktsramorna för 2020–2023 som för de preliminära intäktsramorna som Ei beslutat för 2016–2019. Om intäkterna 2020–2023 skulle behöva motsvara intäktsramen 2020–2023 skulle intäkterna behöva sänkas från 132 miljarder kr för 2016–2019 till 102 miljarder kr för 2020–2023. En sänkning med 30 miljarder kr eller 22 %.
- 74 Innebörden av Ei:s tolkning skulle således först vara en mycket radikal prisökning under återstående del av tillsynsperioden 2016–2019 följt av en mycket radikal prissänkning under perioden 2020–2023. Den typen av prisfluktuationer skulle ha mycket negativ inverkan på alla kunders, dvs. såväl enskilda hushåll som näringsverksamheters, energikostnader.
- 75 Sammanfattningsvis visar ovanstående beräkningar att det med Ei:s tolkning skulle krävas enorma och oförutsedda ändringar av avgifterna om elnätsföretagen ska ha möjlighet att nyttja hela den berättigade intäktsramen. En sådan ordning står i strid med ellagens grundläggande syfte att fastställa stabila och förutsägbara elnätsavgifter.

- 2.3 Ei:s tolkning saknar stöd i förarbetena
- 76 Som redogjorts för ovan talar lagens ordalydelse samt syfte och systematik för att under- och överskott ska kunna nyttjas under flera tillsynsperioder. Ei synes basera sin slutsats på en mening i propositionen. Frågan om underdebitering berörs dock på flera ställen i propositionen och en tolkning av förarbetena kan inte ske utifrån en lösryckt mening utan måste göras utifrån helheten.
- 77 I allmänmotiveringen i propositionen till ellagen berörs frågan om underdebitering översiktligt (prop. 2008/09:141, sid. 46):
- ”Underdebitering
- Om intäkterna från nätverksamheten har understigit intäktsramen bör nätföretaget få höja avgifterna för överföringstjänsterna under näst påföljande tillsynsperiod. Annars kan nätföretaget för säkerhets skull kontinuerligt prissätta sina överföringstjänster så att avgiften ligger över den godtagbara nivån i syfte att undvika att intäktsramen underskrids.
- Ett nätföretag bör inte kunna få samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. Ett underskott bör därför bara kunna utnyttjas påföljande tillsynsperiod.”
- 78 Som framgår av citatet klargörs att underskott bör kunna föras vidare för att undvika en medveten överprissättning från elnätsföretagens sida. Vidare framhålls att det inte bör gå att samla på sig underskott över tid för att senare kraftigt höja avgifterna. Denna risk berörs även i författningskommentaren där följande stadgas:
- ”I paragrafen finns huvudregeln för vad som ska ske när ett nätföretags samlade intäkter under tillsynsperioden avviker från intäktsramen. Det är endast intäkterna från nätverksamheten som ska jämföras med intäktsramen.
- Enligt bestämmelsen ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden i förhållande till den period då intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen. *Efter som det i paragrafen anges att ett underskott ska höja intäktsramen påföljande tillsynsperiod, kan ett nätföretag inte samla på sig flera tillsynsperioders underskott. Om underskottet inte utnyttjas påföljande period, går det således förlorat.*<sup>15</sup> (vår understrykning och kursivering)
- 79 Ei väljer att titta på de kursiverade meningarna i ovanstående citat från propositionen helt isolerat och drar utifrån det den felaktiga slutsatsen att det av propositionen ”framgår” att det skulle råda ett absolut förbud mot att utnyttja ett underskott i mer än två tillsynsperioder. En sådan tolkning är dock inte, som utvecklats ovan, förenlig med vare sig bestämmelsens ordalydelse eller regleringens syfte och systematik.
- 80 Om en tolkning av vad som framgår av propositionen ändå ska göras är det nödvändigt att beakta alla relevanta delar i propositionen. I författningskommentaren hänvisas till en ”huvudregel”. En huvudregel är per definition förknippad med undantag. Den huvudregel som återges innebär att elnätsföretag under normala förhållanden inte ska kunna ackumulera flera tillsynsperioders underskott för att därefter kraftigt höja intäkterna. En sådan situation föreligger dock inte i förevarande mål. Elnätsföretagen har inte medvetet samlat på sig flera

<sup>15</sup> Prop. 2008/09:141, sid. 112.

tillsynsperioders underskott. Tvärtom beror det mycket väsentliga underskottet på Ei:s felaktiga beslut avseende intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015.

- 81 Förarbetena till 5 kap. 20 § ellagen beskriver inte något av de undantag som skulle kunna aktualiseras från den beskrivna huvudregeln. Av lag och förarbeten framgår dock att i situationer motsvarande den förevarande, där underskott uppkommit till följd av att intäktsramen ändrats på grund av en överprövning, ska underskottet kunna användas även under senare tillsynsperioder (se punkterna 60–62 ovan). Att förevarande situation skulle omfattas av undantagen från ”huvudregeln” torde dock vara självklart även mot bakgrund av vad som i övrigt anförts ovan.
- 82 GEAB:s uppfattning är dock att någon begränsning över hur många tillsynsperioder som ett överskott eller underskott får rulla inte kommit till uttryck i 5 kap. 20 § ellagen. Förarbetsuttalandet och den huvudregel som det där talas om har därmed inte fått något genomslag i lagtexten och underskott ska därför såsom överskott rullas vidare över flera tillsynsperioder. Man kan då fråga sig om det innebär att det finns en risk för att elnätsföretag skulle samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. GEAB kan inte se en sådan risk.
- 83 För det första ligger det knappast i något elnätsföretags intresse att frivilligt ansamla underskott i flera tillsynsperioder för att senare kraftigt höja intäkterna. På motsvarande sätt som förarbetena talar om att en överdebitering skulle fungera som ett räntefritt lån från kunderna skulle en underdebitering fungera som ett räntefritt lån till kunderna.<sup>16</sup> Det finns inga ekonomiska incitament för ett sådant agerande.
- 84 För det andra hanteras denna risk redan av regleringen och har därför inte behövt regleras särskilt i 5 kap. 20 § ellagen. I ellagen och därtill hörande författningar finns regler kring vilka metoder som ska användas för beräkning av nätföretagens intäktsramar. Ellagen föreskriver även att nättariffer måste vara objektiva och icke-diskriminerande (4 kap. 1 § ellagen). Kravet på objektivitet och icke-diskriminerande innebär att något osakligt gynnande av olika kundkategorier och över tid inte får ske. Kundkollektivet är hela tiden skiftande. Ett kundkollektiv vid en tidpunkt får inte osakligt gynnas eller missgynnas i förhållande till ett kundkollektiv vid en annan tidpunkt. Detta innebär att elnätsföretag är förhindrade att osakligt ackumulera kostnader (till gynnande av kundkollektivet vid den tidpunkten) för att senare kraftigt höja avgifterna (till missgynnande av kundkollektivet vid den senare tidpunkten). Risken som beskrivs i förarbetsuttalandet är således omotiverad och den tas även omhand genom regleringen i övrigt.

## F. Rättsutlåtanden

- 85 GEAB har inhämtat rättsutlåtanden från f.d. justitieråd Olle Stenman (Bilaga 2) och professor Olle Lundin (Bilaga 3) avseende tolkningen av 5 kap. 20 § ellagen.
- 86 Olle Stenman framhåller bland annat att 5 kap. 20 § ellagen inte ger uttryck för någon begränsning av antalet tillsynsperioder som ett under- eller överskott kan föras över till. Eftersom någon sådan begränsning av elnätsföretagens rätt inte framgår av lag saknas, mot bakgrund av legalitetsprincipen, möjlighet för Ei att tillämpa en sådan begränsning.

---

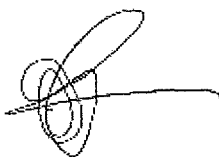
<sup>16</sup> Prop. 2008/09:141, sid. 48-49.

87 Olle Lundin framhåller även att Ei:s tolkning av 5 kap. 20 § ellagen saknar stöd i såväl förarbeten som lagtexten samt att en systematisk och språklig tolkning av lagrummet talar för att ett under- eller överskott måste kunna tas ut över mer än en (1) påföljande tillsynsperiod.

Som ovan



Linda Landén



Marcus Axelryd



Karl Guterstam

## BILAGEFÖRTECKNING

<b>Bilaga</b>	<b>Dokument</b>
1.	Ei:s beslut
2.	Rättsutlåtande från Olle Stenman
3.	Rättsutlåtande från Olle Lundin

2017-09-14

Målnr \_\_\_\_\_  
Aktbil \_\_\_\_\_

Gotlands Elnät AB  
Box 1095  
621 21 VISBY

## Beslut om att öka intäktsramen för perioden 2016–2019

### Beslut

Energimarknadsinspektionen (Ei) ökar intäktsramen för Gotlands Elnät AB, 556537-4724, avseende redovisningsenheten REL00945 för tillsynsperioden 2016–2019 med 355 685 tkr i 2014 års prisnivå.

Detta belopp kan inte föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023.

### Beskrivning av ärendet

Ei omprövade och fastställde den slutliga intäktsramen för Gotlands Elnät AB (företaget) under 2016 för tillsynsperioden 2012–2015, dnr 2015-100626, 2016-102006. Ei fastställde då intäktsramen årsvis och i respektive års prisnivå.

Företaget överklagade inte beslutet som därmed har vunnit laga kraft.

Ei har under 2015 fastställt en intäktsram för tillsynsperioden 2016–2019 för företaget, dnr 2015-100842.

Företaget har lämnat in uppgifter om vilka intäkter det har haft under tillsynsperioden 2012–2015. Företaget har redovisat intäkterna årsvis för tillsynsperioden i respektive års prisnivå, se bilaga 1.

### Bestämmelser som ligger till grund för beslutet

Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden (5 kap, 20 § ellagen (1997:857)).



## Energimarknadsinspektionens motivering till beslutet

### Sammanfattande beräkning

Utifrån företagets fastställda intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 och företagets uppgifter om intäkter under samma period har Ei beräknat att intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 ska öka med 355 685 tkr.

### Utgångspunkter för beräkning av över- eller underskott

Det som Ei har att ta ställning till är om intäkterna har över- eller understigit intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. Intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 ska öka eller minska med det belopp med vilket intäkterna under- eller överstigit intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015.

Ei har fastställt företagets intäktsram årsvis för tillsynsperioden 2012–2015 i respektive års prisnivå. Företaget har redovisat intäkterna årsvis för tillsynsperioden i respektive års prisnivå. För att kunna räkna om de årliga värdena till ett belopp som går att överföra till tillsynsperioden 2016–2019 behöver prisnivåerna justeras. Intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 har fastställts i 2014 års prisnivå. Över- eller underskottet behöver därför också justeras till samma års prisnivå.

För att kunna justera ett över- eller underskott till samma års prisnivå används olika index. En utgångspunkt vid indexering av kostnader och intäkter är att samma indextal ska användas som tillämpades vid Ei:s fastställande av den slutliga intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. De index som används är därför faktorprisindex (FPI) för byggnader och FPI för elnätsföretag kostnadslag drift- och underhållskostnader, påverkbara (FPI påverkbara), vilket framgår av bilaga 2 och 3. För att veta hur stor andel av indexeringen som ska hänföras till kapitalkostnader (indexeras med FPI för byggnader) respektive påverkbara kostnader (indexeras med FPI påverkbara) används årliga omräkningsfaktorer för varje redovisningsenhet.

Omräkningsfaktorer beräknas för respektive år i tillsynsperioden 2012–2015. Beräkningen sker genom att ställa kapitalkostnader och påverkbara kostnader för respektive år i 2014 års prisnivå i relation till motsvarande kostnader för respektive år fast i respektive års prisnivå. Summan av de årliga skillnaderna för åren 2012–2015 i 2014 års prisnivå är det belopp som kommer att öka eller minska intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden (2016–2019). En utförlig beskrivning av hur indexeringen har gjorts framgår av bilaga 1.

Utifrån den intäktsram som fastställts och de intäkter som företaget har haft under tillsynsperioden 2012–2015 har Ei beräknat att företagets intäkter har understigit intäktsramen med 355 685 tkr. Eftersom företaget har tagit ut lägre avgifter än intäktsramen medger för tillsynsperioden 2012–2015 ska intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 öka med 355 685 tkr. För en mer utförlig beräkning se bilaga 1.


Ökningen av intäktsramen för perioden 2016-2019 utgör ett tillägg till det beslut om intäktsram som Ei tidigare fastställt för samma period. Det tidigare beslutet kvarstår oförändrat.

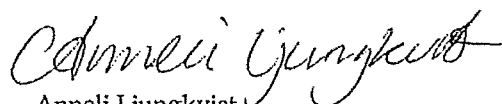
Av prop. 2008/09:141 s. 112 framgår att ett underskott går förlorat om det inte utnyttjas under påföljande tillsynsperiod. Detta innebär att en ökning av intäktsramen endast kan utnyttjas under tillsynsperioden 2016-2019.

### Hur man överklagar

Se bilaga 4, Så här gör du för att överklaga beslutet.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Pia Nurmi. Vid den slutliga handläggningen deltog analytikern Anneli Ljungkvist, föredragande.

  
Pia Nurmi

  
Anneli Ljungkvist

### Bilagor till beslutet

- 1 Beräknad ändring av intäktsramen för tillsynsperioden 2016-2019
- 2 Faktorprisindex för byggnader (SCB)
- 3 Faktorprisindex för elnätsföretag – lokalnät (SCB)
- 4 Så här gör du för att överklaga beslutet



## Beräknad ändring av intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019

### Gotlands Elnät AB, REL00945

Ei har fastställt företagets slutliga intäktsram för varje år i tillsynsperioden 2012–2015 i respektive års prisnivå. Företaget har redovisat intäkter för varje år i tillsynsperioden i respektive års prisnivå.

Intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 har fastställts i 2014 års prisnivå. Med anledning av detta måste även det belopp som avser eventuellt över- eller underskott från tillsynsperioden 2012–2015 justeras till 2014 års prisnivå. Ei har valt en metod för indexering som i normalfallet innebär att varken löpande opåverkbara kostnader eller kvalitetsjustering indexeras. De belopp som indexeras avser därmed årliga intäktsramar reducerade med opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering samt intäkter reducerade med opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering.

En utgångspunkt vid indexering av kostnader och intäkter är att samma indextal ska användas som tillämpades vid EIs fastställande av den slutliga intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. De index som används vid indexeringen är FPI för byggnader och FPI för elnät företag kostnadsslag drift- och underhållskostnader, påverkbart (FPI påverkbara). För att veta hur stor andel av indexeringen som ska hänföras till kapitalkostnader (indexeras med FPI för byggnader) och påverkbara kostnader (indexeras med FPI påverkbara) beräknas och används företagsspecifika årliga omräkningsfaktorer för respektive år 2012–2015.

Omräkningsfaktorerna beräknas genom att företagets kapitalkostnader och påverkbara kostnader för respektive år i 2014 års prisnivå ställs i relation till motsvarande kostnader för respektive år fast i respektive års prisnivå. Summan av de årsvisa skillnaderna mellan intäktsram och intäkter för 2012–2015 är det belopp som kommer att öka eller minska intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden (2016–2019).

### Företagsspecifika årliga omräkningsfaktorer

Beräkning av företagets årliga omräkningsfaktorer för respektive år 2012–2015 framgår av tabell 2<sup>1</sup>.

Tabell 2 Beräkning av årliga omräkningsfaktorer för indexering från respektive års prisnivå i tillsynsperioden 2012–2015 till 2014 års prisnivå (tkr förutom omräkningsfaktorerna)

	Kapitalkostnader	Påverkbara kostnader
År 2012 i 2012 års prisnivå	216 089	59 785
x Omräkningsfaktor från år 2012 till år 2014	1,0243	1,0283
= År 2012 i 2014 års prisnivå	221 349	61 477
Enhetsspecifik omräkningsfaktor för år 2012 till år 2014 [(2012 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2014 års prisnivå) / (2012 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2012 års prisnivå)]	1,0252	
År 2013 i 2013 års prisnivå	223 760	59 746
x Omräkningsfaktor från år 2013 till år 2014	1,0114	1,0187
= År 2013 i 2014 års prisnivå	226 314	60 862
Enhetsspecifik omräkningsfaktor för år 2013 till år 2014 [(2013 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2014 års prisnivå) / (2013 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2013 års prisnivå)]	1,0129	
2014 i 2014 års prisnivå	228 700	60 254
x Omräkningsfaktor från år 2014 till år 2014	1,0000	1,0000
= 2014 i 2014 års prisnivå	228 700	60 254
Enhetsspecifik omräkningsfaktor för år 2014 till år 2014 [(2014 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2014 års prisnivå) / (2014 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2014 års prisnivå)]	1,0000	
2015 i 2015 års prisnivå	232 861	60 746
x Omräkningsfaktor från år 2015 till år 2014	0,9872	0,9820
= 2015 i 2014 års prisnivå	229 882	59 651
Enhetsspecifik omräkningsfaktor för år 2015 till år 2014 [(2015 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2014 års prisnivå) / (2015 års värden för kapitalkostnader och påverkbara kostnader i 2015 års prisnivå)]	0,9861	

<sup>1</sup> FPI för byggnader används för kapitalkostnader och FPI påverkbara används för påverkbara kostnader vid beräkning av omräkningsfaktor från respektive års prisnivå 2012-2015 till 2014 års prisnivå.

### Omräkning av slutligt fastställt intäktsram och intäkter för tillsynsperioden 2012–2015

Av tabell 4 framgår hur företagets kostnader respektive intäkter indexeras. Indexeringen sker med företagets årliga omräkningsfaktorer för respektive år 2012–2015, se tabell 2 ovan.

Om ett företags kvalitetsjustering utgör ett avdrag så adderas det avdragna beloppet till den beräknade slutliga intäktsramen samt till intäkterna innan indexering sker med omräkningsfaktorerna. Efter indexeringen reduceras både intäktsramen och intäkterna med avdraget.

Om ett företags kvalitetsjustering utgör ett tillägg så reduceras den beräknade slutliga intäktsramen och intäkterna med tillägget innan indexering sker med omräkningsfaktorerna. Efter indexeringen återförs tillägget till både intäktsramen och intäkterna.

Tabell 4 Omräkning av slutligt fastställt intäktsram och intäkter från respektive års prisnivå i tillsynsperioden 2012–2015 till 2014 års prisnivå (tkr förutom omräkningsfaktorerna)

	Prisnivå	2012	2013	2014	2015
Beräknad slutlig intäktsram efter kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	350 823	361 481	358 883	352 447
- Opåverkbara kostnader	Respektive års prisnivå	74 769	78 898	72 529	65 948
- Kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	180	-923	-2 600	-7 108
= Beräknad slutlig intäktsram exklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	275 874	283 506	288 954	293 607
x Årliga omräkningsfaktorer		1,0252	1,0129	1,0000	0,9861
= Beräknad slutlig intäktsram exklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014	282 826	287 176	288 954	289 533
+ Opåverkbara kostnader	Respektive års prisnivå	74 769	78 898	72 529	65 948
+ Kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	180	-923	-2 600	-7 108
= Beräknad slutlig intäktsram inklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014 (och respektive års prisnivå för opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering)	357 775	365 151	358 883	348 373
= Beräknad slutlig intäktsram inklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014 (och respektive års prisnivå för opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering)	1 430 181			
	Prisnivå	2012	2013	2014	2015
Summa intäkter	Respektive års prisnivå	265 729	263 828	268 658	272 026
- Opåverkbara kostnader	Respektive års prisnivå	74 769	78 898	72 529	65 948
- Kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	180	-923	-2 600	-7 108
= Summa intäkter exklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	190 780	185 853	198 729	213 186
x Årliga omräkningsfaktorer		1,0252	1,0129	1,0000	0,9861
= Summa intäkter exklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014	195 587	188 259	198 729	210 228
+ Opåverkbara kostnader	Respektive års prisnivå	74 769	78 898	72 529	65 948
+ Kvalitetsjustering	Respektive års prisnivå	180	-923	-2 600	-7 108
= Summa intäkter inklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014 (och respektive års prisnivå för opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering)	270 537	266 234	268 658	269 068
= Summa intäkter inklusive opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering	2014 (och respektive års prisnivå för opåverkbara kostnader och kvalitetsjustering)	1 074 496			

## Byggkostnadsutvecklingen

Data f.o.m 2015

År	Index 1939=100	Förändring från föregående år	Inflationstakt
1910	40		
1911	40	0,0	3,0
1912	41	2,5	2,1
1913	42	2,4	0,3
1914	43	2,4	1,3
1915	49	14,0	14,9
1916	61	24,5	13,0
1917	84	37,7	26,2
1918	107	27,4	47,0
1919	135	26,2	10,4
1920	144	6,7	1,9
1921	129	-10,4	-18,5
1922	96	-25,6	-16,7
1923	101	5,2	-5,4
1924	100	-1,0	0,0
1925	104	4,0	1,7
1926	100	-3,8	-3,4
1927	100	0,0	-1,2
1928	99	-1,0	0,6
1929	99	0,0	-1,2
1930	100	1,0	-3,6
1931	97	-3,0	-3,1
1932	97	0,0	-1,3
1933	91	-6,2	-2,6
1934	85	-6,6	0,7
1935	90	5,9	2,0
1936	91	1,1	1,3
1937	98	7,7	3,2
1938	100	2,0	1,9
1939	103	3,0	3,0
1940	113	9,7	13,5
1941	122	8,0	13,5
1942	133	9,0	6,8
1943	139	4,5	0,4
1944	140	0,7	-0,4
1945	141	0,7	-0,4
1946	143	1,4	0,4
1947	149	4,2	3,0
1948	156	4,7	5,8
1949	158	1,3	0,4
1950	161	1,9	1,6
1951	200	24,2	16,9
1952	218	9,0	7,2
1953	213	-2,3	0,6
1954	210	-1,4	0,9
1955	216	2,9	2,4
1956	225	4,2	5,0
1957	230	2,2	4,5
1958	231	0,4	4,3
1959	232	0,4	0,8
1960	247	6,5	4,1
1961	255	3,2	2,2

## **FAKTORPRISINDEX FÖR ELNÄTSFÖRETAG - LOKALNÄT**

Statistiska centralbyrån, SCB, tar på uppdrag av Energimarknadsinspektionen fram ett Faktorprisindex för elnätsföretag. Syftet är att mäta ändringar i kostnaderna för elnätsföretag.

Faktorprisindex för elnätsföretag är ett fastbasindex. Basår är september 2010, och därefter räknas nya värden fram för september varje år. Ett fastbasindex mäter förändringar jämfört med basåret. Indexet är också ett Inputindex. Med input avses de resurser som används i verksamheten.

Underlaget till kostnadsbudgeten för indexserien har erhållits från företag inom lokal-, region- och stamnät via enkäter samt från elnätsföretagens årsrapporter.

Kostnadslag	Vikt i %	Vikt i %	2009 Sep	2010 Sep	2011 Sep	2012 Sep	2013 Sep	2014 Sep	2015 Sep	%-förändr.* 2015/2014
Drift och underhållskostnader, opåverkbart	100	36	100	100	107	95	88	89	83	-7,5
Överliggande nät	78		103	100	110	99	91	95	89	-6,3
Nätförluster	22		90	100	98	81	76	70	61	-13,3
Drift och underhållskostnader, påverkbart <sup>1</sup>		39	98	100	103	106	107	109	111	2,0
Kapitalkostnader	100	25	98	100	101	93	93	96	87	-9,1
Avskrivningar (anläggningskostnaden) <sup>2</sup>	79		95	100	102	103	102	103	103	-0,3
Räntor	21		107	100	97	55	59	69	29	-58,6
<b>Lokalnät</b>		<b>100</b>	<b>99</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>99</b>	<b>97</b>	<b>99</b>	<b>95</b>	<b>-3,8</b>

\*Beräknad på indextal med flera decimaler

1) Indexet "Drift och underhållskostnader, påverkbart" (OPEX Lokalnät) används för uppräknig av kostnader i den kommande intäktregleringen av elnätsföretagen.

2) Indexet "Avskrivningar (anläggningskostnaden)" (CAPEX Lokalnät) är avsett som referens till faktorprisindex för flerbostadshus som används för uppräknig av kapitalbasen i den kommande intäktregleringen.



## Så här gör du för att överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med beslutet kan du överklaga det hos Förvaltningsrätten i Linköping. Överklagandet ska vara skriftligt.

När du överklagar ska du

1. tala om vilket beslut du överklagar genom att ange ärendets diarienummer
2. redogöra för vad beslutet gäller, vad du tycker är fel i beslutet, varför du vill att beslutet ska ändras och på vilket sätt
3. lämna dina kontaktuppgifter: namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress.

Du kan också skicka med de handlingar som du anser har betydelse:

Om du anlitar ombud ska du uppge kontaktuppgifter till ombudet.

**Senaste dag för att överklaga**

Inom tre (3) veckor från den dag då du tog emot beslutet måste ditt överklagande ha kommit till Energimarknadsinspektionen. Detta gäller oavsett om du är privatperson eller företrädare ett företag.

Om du som klagar företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

**Vem tar emot överklagandet?**

Du ska skriva att du vill överklaga beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping, men du ska ändå skicka överklagandet till Energimarknadsinspektionen.

Adressen är:

Energimarknadsinspektionen  
Box 155  
631 03 ESKILSTUNA

**Vad händer sedan?**

Energimarknadsinspektionen prövar först om överklagandet kommit in i rätt tid. Om överklagandet kommer in för sent kan det avvisas. Annars överlämnar Energimarknadsinspektionen skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till Förvaltningsrätten i Linköping som prövar överklagandet. I vissa fall kan Energimarknadsinspektionen själv ompröva beslutet.

För ytterligare upplysningar kan du vända dig till Energimarknadsinspektionen.

2017-09-14

Målnr. \_\_\_\_\_  
Aktnr. \_\_\_\_\_

Olle Stenman

f.d. justitieråd

## Utlåtande om innebörden av 5 kap 20 § ellagen

Gotlands Elnät AB har bitt mig bedöma om 5 kap. 20 § ellagen (1997:857) innebär att ett elnätföretag endast kan föra över ett överskott/underskott från en tillsynsperiod till nästföljande tillsynsperiod eller om detta även kan föras vidare över flertalet efterföljande tillsynsperioder.

### 1 Bakgrund och frågeställning

Det finns en förhandsreglering av intäktsramar. Energimarknadsinspektionen (EI) beslutar om en intäktsram för ett elnätsföretag för en tillsynsperiod om fyra år. Intäktsramen anger hur stora elnätsavgifter som företaget sammanlagt får ta ut under tillsynsperioden. Intäktsramen ska säkerställa att elnätsföretaget får skälig täckning för sina kostnader och en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten. På så sätt ska kunderna tillförsäkras rimliga avgifter.

Hösten 2011 meddelade EI beslut om elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 (tillsynsperiod 1). Ett stort antal elnätsföretag, ca 80, överklagade besluten. Förvaltningsdomstolarna avgjorde målen våren 2015, dvs. i slutet av tillsynsperioden. Domstolarnas avgöranden innebar att företagens intäktsramar bestämdes till avsevärt högre belopp än vad EI beslutat. Eftersom avgörandena kom sent i tillsynsperioden var det inte möjligt att höja avgifterna alls eller i tillräcklig grad för att fylla tillsynsperiodens intäktsram.

Under sommaren/hösten 2016, dvs. efter tillsynsperiodens slut, fattade EI slutliga beslut om intäktsramarna för 2012-2015 i vilka myndigheten tog höjd för förvaltningsdomstolarnas avgöranden. Även dessa beslut anses dock av flera elnätsföretag strida mot ellagen och har därmed överklagats. Dessa tvister pågår alltjämt och de slutliga intäktsramarna för 2012-2015 har ännu inte fastställts för samtliga bolag.

Enligt 5 kap 20 § ellagen får ett överskott/underskott från en tillsynsperiod föras över till påföljande tillsynsperiod. För många elnätsföretag är det emellertid inte

realistiskt att under den nu löpande tillsynsperioden (2) höja kundernas avgifter i sådan omfattning att det ökade intäktsutrymmet från tillsynsperiod 1 fullt ut utnyttjas. Det har därför ställts på sin spets om bestämmelsen i 5 kap 20 § ellagen innebär att ett ökat intäktsutrymme från en tillsynsperiod kan föras över till flera efterföljande tillsynsperioder, dvs. att rulla ett underskott från tillsynsperiod 1 till tillsynsperiod 2 (år 2016-2019) och sedan, den del som inte utnyttjas under tillsynsperiod 2 till tillsynsperiod 3 (år 2020-2023) osv.

## **2 Bestämmelsen och dess syfte**

I 5 kap 20 § ellagen föreskrivs följande.

*Om en nätkoncessionsinnehavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden.*

Den tillämpningsfråga som bestämmelsen ger upphov till kan belysas med följande enkla exempel.

Anta att ett företag begärt en intäktsram på 200 miljoner kr, men att EI fastställt denna till 100 miljoner kr. Företaget överklagar, men tar under perioden ut avgifter i enlighet med EI:s beslut. I slutet av tillsynsperioden bestämmer förvaltningsdomstol slutligt intäktsramen till det av bolaget begärda, 200 miljoner kr. Om EI för period 2 bestämmer intäktsramen till 200 miljoner kr kan bolaget föra över tidigare underskott på 100 miljoner kr och har då en total intäktsram på 300 miljoner kr för denna period. Emellertid bedöms det inte möjligt att höja avgifterna mer än motsvarande en intäktsram på 250 miljoner kr. Frågan är om resterande underskott om 50 miljoner kr efter periodens slut kan föras över till tillsynsperiod 3 eller om det gått förlorat.

Av bestämmelsens *ordalydelse* framgår att ett underskott *ska* rullas över till nästa tillsynsperiod för att tillsammans med de faktorer som anges i 5 kap ellagen bestämma *intäktsramen* för den perioden. Det finns inte någon bestämmelse i ellagen som innebär att den på så sätt bestämda *intäktsramen* för tillsynsperiod 2 eller följande tillsynsperiod ska justeras om det visar sig att underskott även för den tillsynsperioden uppkommit helt eller delvis till följd av det så kallade inrullade underskottet som uppkommit i tillsynsperiod 1.



Anledningen till att det uppkommit en diskussion om bestämmelsens innebörd är såvitt jag kan förstå följande uttalande i författningskommentaren (prop. 2008/09:141 s.112) till bestämmelsen: *"Eftersom det i paragrafen anges att ett underskott ska höja intäktsramen påföljande period, kan ett nätföretag inte samla på sig flera tillsynsperioders underskott. Om underskottet inte utnyttjas påföljande period, går det således förlorat"*.

Klargörande diskussioner eller motiveringar till varför bestämmelsen ska ha den i författningskommentaren angivna begränsande innebörden saknas.

### **3 Vilken tolkning har mest fog för sig?**

Vid rättstillämpningen ska man utgå från lagens ordalydelse (legalitetsprincipen RF 1:1). För det fall det är oklart hur lagen ska appliceras på en viss situation och vägledande domstolsavgöranden saknas brukar följande omständigheter beaktas. Lagens allmänna utformning och förarbetena (statlig utredning eller motsvarande, remissynpunkter, lagrådsyttrande, proposition och uttalanden från riksdagens utskott) har stor betydelse förutsatt att de har täckning i bestämmelsens ordalydelse. Om den valda lagstiftningstekniken förekommer i annan lagstiftning och har ett motsvarande syfte i den regleringen kan även det vara ett viktigt tolkningsdata.

Vad gäller lagens ordalydelse kan det konstateras att ett inrullat underskott tillsynsperiod 2 utgör en omständighet som bestämmer den tillsynsperiodens *intäktsram* enligt 5 kap. 20 §. Det är följaktligen den på så sätt bestämda intäktsramen för varje tillsynsperiod som ställs mot den periodens intäkter som avgör om ett under- eller överskott uppkommit som ska rullas vidare i enlighet med 5 kap. 20 §. Det är då helt naturligt att uttrycka sig som man gjort dvs. att det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen ska minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden.

Som inledningsvis anförts syftar intäktsramen till att säkerställa att elnätsföretaget får skälig täckning för sina kostnader och en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten. 5 kap. 20 § tillförsäkrar att en sådan kostnadstäckning och avkastning på investerat kapital erhålls över tid.

Om elnätsföretaget inte skulle få rulla ett underskott från tillsynsperiod 2 till tillsynsperiod 3 osv skulle det innebära att företaget inte får den skäliga kostnadstäckning och rimliga avkastning som lagen syftar till att säkra. Särskilt märkliga framstår effekterna när elnätsföretaget har lämnat korrekta uppgifter i sin begäran om intäktsram och underskottet uppkommit till följd av EI:s

missbedömning, vilket sen korrigerats av förvaltningsdomstolarna. För det fall elnätsföretaget lämnat oriktiga uppgifter finns särskilda regler.

Utformningen av 5 kap. 20 § ellagen har lagtekniskt en liknande utformning som inkomstbeskattningens förlustutjämningsystem. Av 40 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229) framgår att huvudregeln är *ett underskott av näringsverksamheten som kvarstår från det föregående beskattningsåret ska dras av* (som vilken annan kostnad det aktuella beskattningsåret). Huvudregeln är att underskotten dras av påföljande beskattningsår. Någon begränsning i tiden finns inte och har inte heller ansetts behöva uttryckligen anges i bestämmelsen. Motivet för att ett underskott ska rullas vidare i näringsverksamheten är att näringsidkaren ska få avdrag för sina driftskostnader och inte över tid beskattas för ett större överskott än verksamheten genererar.

Motiven för att ett elföretag ska få rulla ett underskott är starka. Intäktsramen ska säkerställa att elnätsföretaget får täckning för skäliga kostnader och en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten. Om företaget inte skulle få rulla underskottet vidare till tillsynsperiod 3 ges inte företaget den möjligheten.

Om bestämmelsen som anförs i författningskommentaren skulle tolkas såsom El gör gällande skulle elnätsföretaget behöva genomföra mycket stora prisökningar för att kunna utnyttja hela underskottet under den påföljande tillsynsperioden. Detta skulle stå i bjärt kontrast till andra bestämmelser i ellagen som syftar till att hålla avgifter så jämna som möjligt över tid, se t.ex. periodiseringsregeln i 5 kap. 17 § ellagen. Det intresse som finns för en näringsidkare att få intäkterna så tidigt som möjligt och kundernas intresse av ett jämt avgiftsuttag balanserar varandra så risken för att elnätsföretaget samlar på sig underskott torde vara mycket liten.

Sammanfattningsvis anser jag att redan ordalydelsen av 5 kap. 20 § ger elnätsföretagen rätt att rulla underskott i en tillsynsperiod till påföljande tillsynsperioder till dess underskott inte längre föreligger. På så sätt ges elnätsföretagen möjlighet att uppnå den intäktsram som lagen syftar till att tillförsäkra dem. En sådan tolkning står bäst i överensstämmelse med legalitetsprincipen.

Stockholm den 14 september 2017

  
Olle Stenman

Professor Olle Lundin

Vänge 170913

Fibyvägen 20

74020 Vänge

FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING

2017-09-18

Mål nr 3292-17  
EI Aktbil 8

Till

Gotlands Elnät AB.

Yttrande angående tillämpningen av 5 kap. 20 § Ellagen (1997:857) i särskilt fall

Jag har blivit ombedd av Gotlands Elnät AB att yttra mig över tillämpningen av 5 kap. 20 § Ellagen. Den huvudsakliga frågan är om underskott i intäktsramen, d.v.s. att nätföretag haft lägre intäkter än som den beslutade intäktsramen medger, kan flyttas framåt utan begränsningar till efterkommande, framtida, tillsynsperioder.

## 1. Bakgrund

I Ellagen (1997:857) regleras bl.a. hur nätföretagens intäkter ska hanteras och beräknas. Per den 1 januari 2012 infördes en förhandsreglering för bestämmande av nätföretagens tillåtna intäkter, så kallade "intäktsramar". Intäktsram är den högsta intäkten ett nätföretag får uppbära under en tillsynsperiod, i normalfallet fyra år. Intäktsramen beslutas i förväg av Energimarknadsinspektionen (EI) på förslag av nätföretagen.

EI ska ta nätföretagens förslag i beaktande och fatta beslut om intäktsramar senast två månader innan tillsynsperioden börjar. Av EI:s beslut ska det framgå vilka uppgifter och metoder som har använts vid beräkning och fastställande av intäktsramen. Myndighetens beslut kan sedan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och en domstol kan följaktligen ändra EI:s beslut om intäktsram.

Ett stort antal nätföretag överklagade EI:s beslut om intäktsram som togs inför tillsynsperioden 2012-2015 då man ansåg att de av EI beslutade intäktsramarna stod i strid med ellagen och inte gav nätföretagen täckning för skäliga kostnader och inte heller rimlig avkastning. Domstolsprocessen tog flera år och avgjordes först våren 2015.

Efter tillsynsperiodens slut, under sommaren/hösten 2016, meddelade EI beslut om s.k. slutliga intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015. Även dessa beslut ansågs av flertalet nätbolag strida mot ellagen och överklagades därför. Dessa tvister pågår alltjämt vid förvaltningsdomstol och nätföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 har därför ännu inte är slutligt fastställt.

Under den tid när målen pågick angående nätföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 har nätföretagen tillämpat de av EI beslutade intäktsramarna som utökades väsentligt genom förvaltningsdomstolarnas avgöranden under våren 2015. Problemet är att nätföretagen befann sig i slutet på tillsynsperioden när domstolen avgjorde målen och det återstod då en mycket begränsad tid av tillsynsperioden 2012-2015. Detta medförde att nätföretagen inte hade möjlighet att utnyttja de intäktsramar som förvaltningsdomstolarna hade slagit fast att nätföretagen hade rätt till. Mot bakgrund av de väsentliga skillnader i intäktsramarnas storlek som blev följden av förvaltningsdomstolarnas domar jämfört med EI:s ursprungliga beslut blir det i flera fall omöjligt för nätföretagen att ens utnyttja de högre intäktsramarna under den efterkommande tillsynsperioden, dvs. 2016-2019. Härtill kommer EI:s angivna uppfattning att ett underskott endast får överflyttas till en efterföljande tillsynsperiod varefter underskottet går förlorat.

EI anser sig ha stöd i förarbetena för sin uppfattning och gör i sitt beslut en kort hänvisning till en mening i proposition 2008/09:141.

## 2. Relevanta rättsregler

Den rättsregel som är relevant för frågan om underskott i förhållande till beslutad intäktsram kan rullas under flera tillsynsperioder än en är 5 kap. 20 § Ellagen. Där stadgas att:

*Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden.*

Även andra regler i Ellagen är av relevans. Exempelvis rätt till rimlig avkastning enligt 5 kap. 6 § Ellagen. Där stadgas att:

*Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).*

När EI fastställer intäktsramarnas storlek ska således myndigheten beakta att ramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet samt nätföretagens rätt till rimlig avkastning.

### 3. Närmare om systemet med intäktsramar

#### 3.1 Syftet med intäktsramar

Syftet med Ellagens system med i förväg fastställda intäktsramar är att ge både nätföretagen och deras kunder viss stabilitet och förutsebarhet. Nätföretagen står för en central samhällsnyttig tjänst och det är därför väsentligt att företagen ges en viss stabilitet. Och även för kunderna är det väsentligt att avgiften håller en skälig nivå och att s.k. chockhöjningar undviks. Stabilitets- och långsiktighetsfrågan är således av stor vikt och några av de grundläggande syftena med systemet.<sup>1</sup> Långsiktighet och stabilitet har också fastslagits i praxis.<sup>2</sup>

#### 3.2 Rätt till rimlig avkastning

Enligt 5 kap. 6 § Ellagen har nätföretagen rätt till rimlig avkastning. Ägare och investerare förutsätts kräva en avkastning på kapitalet som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie. Om nätföretagen inte har möjlighet att ta ut avgifter/intäkter enligt den beräknade intäktsramen uppnås inte rimlig avkastning enligt regleringen med risk för instabilitet på nätmarknaden som följd. I förarbetena uttrycks det så att ägarna och investerarna förutsätts kräva en avkastning på kapitalet som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende eller specifik för ett särskilt företag.<sup>3</sup>

#### 3.3 Intäktsramen som en rättighet

El:s beslut om intäktsram innebär en rättighet för nätföretaget att uppbära intäkter under en tillsynsperiod på en viss nivå. Myndighetens beslut innebär således en rättighet för nätföretaget. Denna rättighet har stöd i lag, Ellagen, och det stadgas dessutom att utnyttjande av denna rättighet kan överflyttas till nästföljande tillsynsperiod. Ellagen synes inte innehålla några begränsningar hur denna rättighet kan nyttjas men den kan uppenbarligen flyttas framåt i tiden. Rättigheter och förmåner kan inte inskränkas utan ett tydligt stöd i lag.

#### 3.4 Systemets konsekvens

En systematisk tolkning av stadgandet i 5 kap. 20 § tar sikte på Ellagen som ett system. Ett system som syftar till att skapa en stabil elnätmarknad för både kunder och nätföretag.<sup>4</sup> Syftet är att

---

<sup>1</sup> Se prop. 2008/09:141 s. 31 och 58.

<sup>2</sup> Se Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr G1-14.

<sup>3</sup> Se prop. 2008/09:141 s. 79.

<sup>4</sup> Se prop. 2008/09:141 s. 58

nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt och till låga kostnader samt att kunderna får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Detta uppnås genom att nätföretagen garanteras skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning vilket ska ge kunderna förutsägbarhet genom att intäktsramarna ligger på en stabil och skälig nivå. Lagstiftarens utgångspunkt är att de av EI beslutade intäktsramarna under en tillsynsperiod ska uppfylla tanken om långsiktighet och stabilitet, både för nätföretag och för kunder. Avsteg från avgiftstaket innebär risk för att stabilitetsmålet inte uppnås. Om ett nätföretag inte utnyttjar en intäktsram fullt ut under en tillsynsperiod är det möjligt, enligt 5 kap. 20 §, att detta underskott ökar intäktsramen den efterföljande tillsynsperioden.

#### 4 Analys och olika tolkningar av 5 kap. 20 §

I Ellagen stadgas att, i 5 kap. 1 och 3 §§, EI i beslut ska fastställa en intäktsram för en tillsynsperiod, i normalfallet fyra år. Vidare stadgas i 5 kap. 20 § att om en nätkoncessionshavares samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden. Det kan således sägas vara ett sätt att balansera nätföretagens intäkter så att de i någon mening står i överensstämmelse med myndighetens, EI:s, beslut. Det kan således sägas ligga i lagstiftningens systematik att beslutet om intäktsram får genomslag så långt möjligt. Både för att ge nätföretagens kunder förutsebarhet vad gäller nätavgiftens storlek och ge nätföretagen viss förutsebarhet för intäkter och skälig kostnadstäckning samt rimlig avkastning.

Vad händer då ett över- eller underuttag kvarstår över mer än två tillsynsperioder? Av 5 kap. 20 § framgår att över- eller underskottet ska påverka påföljande tillsynsperiod. Någon begränsning i möjligheten att på så vis rulla över- eller underskott framför sig finns inte i stadgandet. Eftersom den begränsning som EI har tillämpat inte har stöd i lag kan den, i enlighet med legalitetsprincipen, inte tillämpas av myndigheten. Alla inskränkningar av förmåner eller intrång från det allmännas sida kräver ett tydligt lagstöd och myndighetens uppfattning om gällande rätt saknar helt stöd i lag.

Även om 5 kap. 20 § ellagen skulle ge utrymme för en begränsning saknas stöd för att EI:s tolkning av bestämmelsen skulle vara riktig i förevarande fall. Nedan ska analyseras vad olika tolkningstekniker ger för resultat vad gäller frågan om ett underskott i avgiftsuttaget i förhållande till EI:s beslut kvarstår under flera tillsynsperioder.

En **syftestolkning** där fr.a. lagstiftarens avsikt beaktas innebär att förarbetena är centrala. I förarbetena uttrycks följande:

*Om intäkterna från nätverksamheten har understigit intäktsramen bör nätföretaget få höja avgifterna för överföringstjänsterna under nästpåföljande tillsynsperiod. Annars kan nätföretaget för säkerhets skull kontinuerligt prissätta sina överföringstjänster så att avgiften ligger över den godtagbara nivån i syfte att undvika att intäktsramen underskrids.*

*Ett nätföretag bör inte kunna få samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. Ett underskott bör därför bara kunna utnyttjas påföljande tillsynsperiod.<sup>5</sup>*

Notera att uttalandet i förarbetena tar sikte på den situation då ett nätföretag samlat på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare kunna höja intäkterna. I ett sådant fall ska underskottet bara kunna utnyttjas för påföljande tillsynsperiod. I förevarande fall är denna situation inte för handen. I detta fall har ett underskott byggts upp för att berört nätföretag överklagat EI:s beslut om intäktsram för viss tillsynsperiod och denna överklagandeprocess tagit tid. Det är något helt annat än det som förarbetsuttalandet avser. Det finns sålunda ingen egentlig information i förarbetena hur 5 kap. 20 § ska tillämpas i detta fall.

En *språklig* tolkning av 5 kap 20 § ger vid handen att det inte finns några hinder att flytta underskotten framåt utan begränsningar. Lagtexten stadgar att om det finns en avvikelse från avgiftstaket får denna avvikelse överflyttas till nästa tillsynsperiod. Således om det finns ett underskott även den andra tillsynsperioden kan det, i enlighet med lagtexten, flyttas till den tredje tillsynsperioden. Vidare om det fortfarande finns ett underskott den tredje tillsynsperioden så kan även det flyttas framåt o.s.v. Rent språkligt innehåller stadgandet inga begränsningar.

En *systematisk* tolkning av 5 kap. 20 § innebär att stadgandet inte tolkas isolerat utan ingående i Ellagen, i ett system. Detta system med i förväg fastställda intäktsramar syftar bl.a., som ovan påpekats till att skapa stabilitet och förutsebarhet för nätföretag. I en situation som den förevarande där nätföretagen på grund av en långdragen domstolsprocess inte kunnat utnyttja intäktsramen fullt och inte kan utnyttja den fullt ut nästa tillsynsperiod utan att avsevärt höja avgifterna blir den begränsning som EI förespråkar direkt i strid med Ellagens system och syfte med i förväg beslutade intäktsramar.

Ovanstående innebär att förarbetena inte ger något direkt svar på hur 5 kap. 20 § ska tillämpas i en sån situation som är för handen. Däremot leder både en språklig och en systematisk tolkning till att det är möjligt att överflytta underskott flera efterföljande tillsynsperioder. EI:s tolkning saknar således stöd både i förarbeten och i lagtext.

Värt att notera är att 5 kap. 20 § reglerar både hur över- och underskott i förhållande till intäktsramen ska hanteras. Ett överskott innebär att nätföretagets intäkter överskridit den beslutade intäktsramen och att intäktsramen för nästföljande tillsynsperiod minskar. Kunderna kompenseras. Ett underskott innebär att nätföretagets intäkter varit lägre än den beslutade intäktsramen och att intäktsramen för nästföljande period utökas. Nätföretagen kompenseras. Att begränsa denna ordning på sätt som EI gör gällande kräver lagstöd och rimmar illa med syftena med Ellagen.

---

<sup>5</sup> Prop. 2008/09:141 s. 46

## 5 Avslutande analys

Frågan är om ett underskott i förhållande till den beslutade intäktsramen kan flyttas framåt mer än en tillsynsperiod. Ordalydelsen i 5 kap. 20 § innebär inga hinder mot att det är möjligt, tvärtom synes stadgandet uttrycka att det är fullt möjligt. Där stadgas bara att under- eller överskott ska överflyttas till nästföljande tillsynsperiod. Det kan ifrågasättas om Ei:s begränsning av möjligheten att överflytta under- och överskott är förenlig med legalitetsprincipen då denna begränsning inte frångår direkt av ellagen.

Ei:s hänvisning till att den begränsning som myndigheten menar skulle framgå av förarbetena är missvisande då nämnda förarbetsuttalande endast tar sikte på ett visst beteende som lagstiftaren givit uttryck för inte är önskvärt – dvs. att ett nätföretag sparat underskott i syfte att senare kunna chockhöja sina avgifter. I en situation som den förevarande, där nätföretagens underskott är en följd av långdragna och pågående domstolsprocesser, kan inte det förarbetsuttalande som Ei hänvisar till anses ha någon relevans.

Nätmyndighetens, Ei:s, uppfattning att underskott inte får flyttas till annat än nästföljande period i en situation som den förevarande har inget stöd i lag eller förarbeten. Det finns dock flera faktorer som tyder på att Ei:s tolkning av regleringen är felaktig. Att inte låta underskott rullas framåt i flera tillsynsperioder leder till, i en situation som den förevarande:

-Att kravet på rimlig avkastning i Ellagen för nätföretagen inte uppnås om det i praktiken är omöjligt att ta igen ett underskott. Intäktsramarna är beslutade bl.a. med beaktande av nätföretagens rätt till skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning som grund.

-Att nätföretagen uppmuntras/tvingas chockhöja nätavgifter för att få skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning. Nätföretagen får kortare tid att plana ut ett uttaget underskott. Underskottet kan enbart fördelas på fyra år istället för åtta eller tolv år.

-Att avsikten att uppnå stabilitet för både nätföretag och kunder inte uppnås. Det av lagstiftaren fastslagna syftet om långsiktighet och stabilitet hotas genom Ei:s uppfattning/tolkning eftersom den leder till chockhöjning av avgifter. Därigenom hotas systemets stabilitet och lagstiftningens utgångspunkt att intäktsramen ska ge skälig kostnadstäckning och rimlig avkastningen.

-Att nätföretag som överklagar Ei:s beslut hamnar i en situation som är svår att hantera. Överprövningen blir nästintill meningslös om möjligheten att ta igen ett underskott i intäktsramen är så begränsad som Ei anser.

-Att beslutet om intäktsram som innebär en rättighet för nätföretagen att uppbära vissa intäkter av viss nivå inskränks. En inskränkning av en rättighet som ges av det allmänna kan inte inskränkas enbart med ett uttalande i förarbetena. Det krävs ett tydligt lagstöd för att kunna inskränka dylika rättigheter och det saknas:

-Att ordalydelsen i 5 kap. 20 § inte efterlevs. Ordalydelsen innebär att det inte finns några hinder att konsekvent övervältra underskott till påföljande tillsynsperiod samt till nästa o.s.v.

Det finns således många skäl till att ett under- och överskott bör kunna få överflyttas under flera tillsynsperioder istället för enbart en som Ei hävdar. Min uppfattning är att Ei:s tolkning saknar stöd i



både förarbeten och i lag. Det är tydligt att den här situationen inte förutsetts av lagstiftaren och därför behandlas den inte i förarbetena. Även systematiska hänsyn och en språklig tolkning av 5 kap. 20 § talar emot E:s tolkning. Ett underskott i förhållande till intäktsramen bör kunna överflyttas till påföljande tillsynsperiod och till nästföljande o.s.v. utan begränsningar. I förevarande fall bör underskott i intäktsramen kunna flyttas framåt till nästkommande tillsynsperioder utan begränsningar i tid.



Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt