



**KAMMARRÄTTEN
I JÖNKÖPING**
Avdelning 1

DOM

2014-11-10
Meddelad i Jönköping

Mål nr 61-14

Bilaga 10

KLAGANDE

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

Ombud: Advokaterna Tobias Bengtsson och Jörgen Larsson samt
jur.kand. Ida Odelius
Wistrand Advokatbyrå
Box 11920
404 39 Göteborg

MOTPART

Fortum Distribution AB, 556037-7326
115 77 Stockholm

Ombud: Advokaterna Jonas Eklund och Carl Johan af Petersens samt
jur.kand. Helena Wanhainen
Advokatfirman Vinge KB
Box 1703
111 87 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 11 december 2013 i mål nr
8015-11, se bilaga A

SAKEN

Fastställande av intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015 enligt ella-
gen (1997:857)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

Dok.Id 164248

Postadress
Box 2203
550 02 Jönköping

Besöksadress
Slottsgatan 5

Telefon
036-15 68 00 (vx)
E-post: kammarrattenijonkoping@dom.se
www.kammarrattenijonkoping.domstol.se

Telefax
036-16 19 68

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

YRKANDEN M.M.

Energimarknadsinspektionen (EI) yrkar att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom på följande sätt.

1. Övergångsmetoden, med de av EI medgivna metodjusteringarna, ska tillämpas vid beräkning av intäktsram för redovisningsenhet REL00860 för tillsynsperioden 2012 – 2015.
2. Den reala kalkylräntan före skatt ska fastställas till 5,2 procent.
3. Den ökade kapitalkostnaden ska beräknas med en kalkylränta om 5,2 procent.
4. Vid återförvisning av målet till EI för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp för redovisningsenhet REL00860 för tillsynsperioden 2012 – 2015 ska EI beakta de förutsättningar som följer av bifall till ovanstående yrkanden.

För det fall kammarrätten skulle pröva de alternativa yrkanden som framställts, vidhåller EI den inställning som redovisats i förvaltningsrätten.

Fortum Distribution AB (Fortum) motsätter sig att förvaltningsrättens dom ändras. För det fall kammarrätten skulle finna skäl att ändra förvaltningsrättens dom, vidhåller Fortum de alternativa yrkanden som framställts i förvaltningsrätten.

VAD PARTERNA ANFÖRT

EI

Bevisbörda och beviskrav

EI delar förvaltningsrättens uppfattning gällande bevisbördans placering. Det är nätföretaget som har att övertyga domstolen om att EI:s beslut är felaktigt och nätföretaget har såväl åberopsbördan som bevisbördan i målet. EI menar dock, till skillnad från förvaltningsrätten, att nätföretaget enligt huvudregeln i svensk rätt har att visa, dvs. styrka, att de faktiska omständigheter som EI:s beslut grundar sig på är felaktiga. Det saknas skäl för lättnader i beviskravet i målet då detta kan liknas med en civilprocess mellan jämbördiga parter med betydande ekonomiska resurser och där EI:s beräkningsmodeller dessutom helt bygger på faktiska uppgifter från nätföretaget. Vad gäller bevisbörda bör även noteras resonemanget i prop. 2001/02:56 s. 22. Det finns moment av att domstolen i den nu aktuella situationen helt enkelt får väga parternas argument och döma till förmån för den som har bäst fog för sin ståndpunkt.

Metod för att fastställa intäktsram

Förvaltningsrättens dom innebär att intäktsramen, i strid med 5 kap. 6 § ellagen, fastställs till ett sådant belopp att nätföretaget får oskäligt hög täckning för sina kostnader och dessutom erhåller en orimligt hög avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Elnätsverksamhet utgör ett naturligt monopol och regleras därför i ellagen. Det grundläggande syftet med regleringen är att kunderna inte ska betala mer än nödvändigt samtidigt som monopolföretagen får tillräckliga intäkter för att kunna driva näten på ett bra sätt och tillförsäkras en skälig vinst. I förarbetena till den nuvarande regleringen anges att såväl den gällande som den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska syfta till att säkerställa

att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten och nätföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet (prop. 2008/09:141 s. 58). En avvägning ska därmed göras av dessa intressen, dvs. såväl kundkollektivets som nätföretagens villkor. EI ska således skydda konsumenterna, men med vederbörlig hänsyn till nätföretagens rätt till skäliga vinster. Det framgår vidare tydligt i EI:s instruktion, förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen, att EI har som uppgift att stärka och främja energikonsumenternas rättigheter och ställning.

Beträffande grunderna för fastställande av intäktsram anger ellagen och förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (kapitalbasförordningen), dvs. regleringen, endast att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader, ge en rimlig avkastning på kapitalbasen och att anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskningsvärde som motsvarar en investeringsutgift för att förvärva eller tillverka en anläggningstillgång under tillsynsperioden. Regleringen är synnerligen översiktlig ifråga om den närmare metoden för fastställande av skäliga kostnader, framförallt anges inte hur nätföretagens kapitalkostnader ska beräknas. Lagstiftaren har inte uttryckt någon preferens för en viss metod utan det har överlämnats till EI att bestämma hur beräkningen ska ske.

När det gäller löpande kostnader har regeringen förutsatt att skäliga löpande kostnader vid fastställande av intäktsram normalt bör vara lägre än nätföretagens historiska kostnader. Avseende kapitalkostnader uttrycks i prop. 2008/09:141 s. 72 – 73 en preferens för ett kapacitetsbevarande perspektiv och användning av ett nuanskningsvärde, såvitt gäller grundläggande reglermässig värderingsmetod. Beträffande själva beräkningen av kapitalkostnader (avskrivningsmetoder) diskuteras i propositionen fyra olika metoder, men det uttrycks inte någon preferens för en viss metod. Det regeringen inte tagit ställning till är det förhållandet att de olika metoderna ger mycket olika utfall vid fastställande av intäktsram. Det är uppenbart att detta överlämnats till EI att hantera.

Det finns flera olika metoder för att fastställa nätföretagens kapitalkostnader som är förenliga med ellagen, kapitalbasförordningen och förarbetena. Metoden som utformas kan således i olika grad bygga på ett kapacitetsbevarande perspektiv och åtminstone någon av metoderna real linjär eller real annuitet kan tillämpas. Mot bakgrund av att regleringen överlämnar en del till EI:s bedömning går det inte att uppfatta regleringen på det sättet att EI måste använda någon viss metod. De bestämmelser som beskriver hur fastställandet av intäktsram ska ske, det formella regelverket, ger således utrymme för flera olika metoder och beräkningssätt. EI:s bedömningsutrymme begränsas dock inte endast av det formella regelverket, utan EI är även skyldig att komma till ett materiellt riktigt resultat i form av rätt storlek på intäktsramen. I detta avseende är det formella regelverket av mindre betydelse, eftersom det inom ramen för detta är fullt möjligt att fastställa kapitalkostnaderna till olika storlek. Förvaltningsrättens dom är emellertid starkt präglad av missuppfattningen att regleringen automatiskt leder till att schablonmetoden ska användas och att denna är den enda möjliga metoden enligt regleringen, dvs. att regleringen faktiskt anger en specifik och konkret metod. Med denna missuppfattning kunde förvaltningsrätten knappast komma till någon annan slutsats än att EI:s användning av övergångsmetoden var felaktig.

Intäktsramens storlek är istället helt styrd av 5 kap. 6 § ellagen som anger att intäktsramen ska ge skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Detta innebär att en metod som ger upphov till oskäligt hög eller låg kostnadstäckning eller orimligt hög eller låg avkastning inte ska tillämpas. Oavsett vilken metod som tillämpas måste det således ske en skälighetskontroll utifrån 5 kap. 6 § ellagen, och om det är nödvändigt måste beräkningen skälighetsanpassas innan intäktsramen fastställs. I annat fall är risken uppenbar att en metod som kan förefalla teoretiskt riktig leder till ett materiellt felaktigt resultat. Regleringen styr inte alls mot användning av just schablonmetoden utan flera olika metoder kan användas. Det är däremot ett absolut krav att intäktsramen är skälig och rimlig. Resultatet av metoden kan därför inte

bli orimligt och samtidigt förenligt med regleringen, som förvaltningsrätten gett uttryck för.

Schablonmetoden och övergångsmetoden är en metod, och utgör EI:s metod för att beräkna en rimlig intäktsram. Det åligger EI att fastställa intäktsramar till belopp och oaktat att regleringen inte närmare anger metod för detta är det brukligt och lämpligt att EI gör en tolkning av regleringen och tar fram en strukturerad metod för bedömningen som kan användas för samtliga nätföretag. EI tog under arbetet med detta fram och publicerade ett antal rapporter om den grundläggande bedömningsmetod som avsågs att användas. Det är denna metod som kallas schablonmetoden. Metoden togs fram i en kontext där EI inte hade tillgång till de data som krävs för att göra beräkningar utifrån metoden. Schablonmetoden kan därför beskrivas som en arbetshypotes eller preliminär beräkningsgrund, som inte är eller har varit bindande. När nätföretagen rapporterat in uppgifterna som behövdes för beräkning framkom att schablonmetoden gav upphov till oskäligt hög kostnadstäckning och orimlig avkastning, och således var i strid med ellagen. Det är en självklarhet att en myndighet har rätt att justera sina preliminära bedömningsmetoder när det är påkallat för att komma till ett korrekt materiellt resultat enligt lagstiftningen. För att metoden ska vara i överensstämmelse med ellagen måste därför schablonmetoden kompletteras med övergångsmetoden. Den metoden, med de medgivna justeringarna, ger det materiella resultat som lagstiftningen avsett. För att beräkna en intäktsram med schablonmetoden och övergångsmetoden görs en jämförelse mellan nivån på historiska intäkter och nivån som beräknas med schablonmetoden. Nätföretaget medges en höjning av intäkterna som motsvarar 6/18 av denna skillnad samt ett tillägg så att hela beloppet avseende opåverkbara löpande kostnader samt kapitalkostnader avseende nya anläggningar inte reduceras i enlighet med övergångsmetoden.

Metoderna real linjär respektive real annuitet är principiellt kostadsneutrala under vissa förutsättningar och sett över lång tid. Metoderna är dock inte kostnadsneutrala i det avseendet att real annuitet ger möjlighet till överkompensation, vilket beror på att metoden används utan hänsyn till anläggningarnas ålder och därmed kan generera avkastning efter den reglermässiga avskrivningstiden är uppnådd. Utöver risken för överkompensation är metoderna sällan eller aldrig jämförbara under en enskild tillsynsperiod eller vid byte mellan olika metoder. För de anläggningar som nätföretagen redan införskaffat och helt eller delvis skrivit av får metoden för kostnadsberäkning således stor betydelse för kostnadsriktigheten. Det är av detta skäl som real annuitet endast gradvis och i takt med att nätföretagen investerar i nya anläggningar bör ges genomslag i metoden.

En tillämpning av enbart schablonmetoden leder till oskälig kostnadstäckning och orimlig avkastning. Frågorna om kostnadsersättning och avkastning är inte åtskilda utan i praktiken tätt sammankopplade. Nätföretagens reella avkastning bestäms av kalkylräntan och i minst lika hög grad av vilka metoder som används för kapitalkostnadsberäkning. Det är därför inte lämpligt att i bedömningen göra någon åtskillnad mellan skälig kostnadstäckning å ena sidan och rimlig avkastning å andra sidan. Intäktsramen tilldelas som en klumpsumma och pengarna är inte öronmärkta för kostnadstäckning respektive avkastning.

Det är uppenbart att ellagens reglering av nätföretagens intäkter i grunden syftar till att elkunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för tillgången till elnät. I annat fall hade det inte krävts någon reglering och nätföretagen hade kunnat få ta ut de avgifterna de finner lämpliga. I detta ligger att nätföretagens vinster i allmänhet bör vara måttliga i förhållande till verksamhetens storlek och den risknivå som finns i ett nätföretag som är ett monopol. Stadgandet i 5 kap. 6 § ellagen om skäliga kostnader ska därför, enligt EI:s mening, förstås på det sättet att kostnadsberäkningen inte får ske på

ett sätt som systematiskt och långsiktigt leder till onormalt höga vinster eller onormalt hög avkastning i förhållande till risknivån i verksamheten.

En värdering av i vilken mån schablonmetoden såsom metod är förenlig med de materiella kraven i 5 kap. 6 § ellagen kan aldrig ta avstamp i de regulatoriska värden som i sig är en direkt följd av schablonmetoden. Bedömningen av schablonmetodens skälighet bör istället baseras på ekonomiska mått som faktisk säger något om företagets lönsamhet såsom genomsnittlig avkastning på eget kapital och vinstmarginal.

Förvaltningsrättens dom innebär att nätföretagen får en fördubbling, från 50 miljarder kr till 100 miljarder kr, av den del av intäktsramen som avser att täcka kapitalkostnader jämfört med perioden 2006 – 2009. Fördubblingen beror inte på några reella förändringar i nätföretagens verksamhet och investeringsbehov utan beror istället på den metod som använts för kostnadsberäkning. Den genomsnittliga avkastningen på nätföretagens egna kapital blir under tillsynsperioden ca 27 procent, vilket är synnerligen förmånligt för nätföretagen. Med metoden som följer av förvaltningsrättens dom blir den samlade potentiella vinsten för nätföretagen ca 70 miljarder kr, vilket innebär en genomsnittlig vinstmarginal om ca 35 procent som måste betraktas som exceptionellt hög. Den potentiella vinsten utgör ca 15 500 kr per förvärvsarbetande svensk. Av detta framgår att om de intäktsramar som förvaltningsrättens dom ger blir verklighet kommer nätföretagen tillerkännas ökad ersättning för kostnader som vida överstiger den faktiska ökningen av kostnaderna som nätföretagen själva redogjort för. Nätföretagen kommer att kunna generera säkra och pålitliga vinster som med råge överträffar vad företag i jämförbara branscher kan påräkna.

Alla nätföretag har inte föreslagit intäktsramar som överstiger den intäktsram som följer av förvaltningsrättens dom och det är sannolikt att inte alla nätföretag kommer att utnyttja sina intäktsramar fullt ut. Vad det slutliga resultatet blir är dock helt beroende av nätföretagets agerande, då företaget

har möjlighet att begära omprövning enligt 5 kap. 15 § ellagen och därigenom, om förvaltningsrättens dom inte ändras, erhålla en intäktsram baserad på schablonmetoden och 6,5 procent kalkylränta. Beräkningarna ovan avser därför möjligt avgiftsuttag enligt förvaltningsrättens dom.

Det finns inte något enkelt och i alla delar tillfredsställande sätt att göra den skälighetskontroll som krävs enligt 5 kap. 6 § ellagen. Nätföretaget har inte kommit med något förslag om hur en skälighetsanpassning av intäktsramen bör ske. EI har valt att använda en jämförelse med historiska värden, vilket utgör en god parameter för att skälighetskontrollera och anpassa det resultat som kommer ut av den teoretiska metoden för beräkning av intäktsram. De historiska intäkterna visar vilka intäkter som historiskt varit nödvändiga för att bedriva det enskilda nätföretagets verksamhet och ger därmed, med vissa anpassningar, en indikation på vilka intäkter som är nödvändiga för driften under tillsynsperioden. Användningen av historiska data som ett sätt att skälighetskontrollera resultatet av en teoretisk modell är inte heller unikt för Sverige.

En tillämpning av begreppen ”skälig” och ”rimlig” förutsätter en kontroll med verkligheten. I det fall den reglermässiga avkastningen avviker från verkligheten i sådan mån att det verkliga resultatet blir orimligt måste en justering ske. De uttalanden som görs i förarbetena innebär att nätföretagens intäkter ska vara skäliga på en övergripande nivå, såväl för nätföretagen som för kunderna. EI ska således göra en bedömning av vad som är rimligt utifrån ett kundperspektiv. Det hänvisas även tydligt till historiken i förarbetena där det anges ”varken högre eller lägre intäkter än med dagens reglermodell” (prop. 2008/09:141 s. 93). EI:s metod att justera en reglermässig avkastning som visat sig ge ett orimligt resultat utifrån ett kundintresse med hänsynstagande till verkliga historiska intäkter har således uttryckligt stöd i förarbetena.

Förvaltningsrätten tycks mena att regelverket, om det tillämpas korrekt, leder till ett resultat som till stor del är orimligt, en nödvändig konsekvens av regleringen som EI inte har kunnat förhindra i sin rättstillämpning. Följden av resonemanget är att en metod som leder till skäliga och rimliga intäktsramar med nödvändighet är oförenlig med lagen. Detta måste vara en missuppfattning av såväl lagstiftarens intentioner som gällande reglerings-text. Förklaringen skulle vara att det rör sig om en ”effekt av regleringen” eller ”brister i beräkningsmodellen”. Det finns inte något i regelverket som, om detta tillämpas korrekt, kan eller måste leda till ett oskäligt resultat i form av för höga intäktsramar. När det gäller brister i beräkningsmodellen instämmer EI i förvaltningsrättens bedömning att det föreligger allvarliga brister i schablonmetoden, bestående av att metoden leder till intäktsramar som strider mot ellagen. EI anser dock, till skillnad från förvaltningsrätten, att bristerna är ett tungt vägande skäl för att inte tillämpa metoden eller i vart fall skäl för att metoden behöver modifieras. Det är svårt att motivera en ståndpunkt som går ut på att den bristfälliga metoden ska eller rent av måste tillämpas. Det enda tänkbara motivet för en sådan ståndpunkt torde vara att schablonmetoden ingår i lagstiftningen eller åtminstone är en direkt följd av denna, vilket inte är fallet. Bedömningen blir endast begriplig om det antas att regleringen blandats ihop med schablonmetoden. Schablonmetoden har inte några rättsligt bindande egenskaper.

EI har inte genom den ”i efterhand införda bedömningen och övergångsmetoden” i förhållande till nätföretagen brustit i transparens och förutsägbarhet. I svensk rätt finns förbud mot återkallande eller upphävande av gynnande beslut samt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Schablonmetoden har dock kommit till innan något formellt beslut fattats. Innan besluten meddelades har EI genom ett informationsbrev den 9 september 2011 meddelat att övergångseffekterna av schablonmetoden kommer att hanteras genom en justering. EI har således inte i efterhand infört något nytt. Att övergångsmetoden inte aviserades tidigare beror att det var först efter att nätföretagen

rapporterat in sina uppgifter som det gick att överblicka och beräkna konsekvenserna av schablonmetoden.

Flera nätföretag har uttalat att de inte behöver utnyttja den intäktsram som förvaltningsrättens dom medger, men anser ändå att domen är korrekt. Ellagen ska eller får emellertid inte tillämpas på ett sådant sätt att skäligheten i de uttagna avgifterna i praktiken blir beroende av att nätföretagen efter eget omdöme väljer att inte använda sina intäktsramar. En sådan rättstillämpning skulle göra regleringen till en icke-reglering. Om nätföretaget uppger att det inte kommer att behöva använda intäktsramen är detta en indikation på att den fastställda intäktsramen överstiger vad som krävs för att driva verksamheten och generera en rimlig avkastning. Det ska även framhållas att de nätföretag som har lägre intäkter än vad ramen medger får en ökad intäktsram med motsvarande belopp för påföljande tillsynsperiod.

Kalkylränta

Förvaltningsrätten har kommit till felaktiga slutsatser både beträffande bedömningen av enskilda parametrar och kalkylräntans generella nivå. Felaktigheterna består bl.a. av en alltför hög skattning av de ekonomiska riskerna vid drift av elnät i Sverige samt att kalkylräntan inte har konverterats på ett korrekt sätt.

EI:s uppfattning är att processen inte avser frågan om enskilda parametrar i kalkylräntebedömningen utan att denna ska avse en överprövning av EI:s beslut att fastställa kalkylräntan till 5,2 procent. EI:s beslut var en samlad bedömning utifrån ett antal olika överväganden och EI har aldrig fastställt storleken på de i kalkylräntan ingående parametrarna. De enskilda parametrarna i sig är inte föremål för kammarrättens prövning. Följden av detta är att nätföretagets argumentation om respektive parameter bygger på felaktiga premisser och det saknas skäl att bemöta resonemangen kring enskilda parametrar.

Nätföretagen har felaktigt påstått att EI fastställt fem olika ingående parametervärden i beslutet. Av beslutsmotiveringen framgår att det har skett en samlad bedömning av rimlig avkastning utifrån flera olika underlag. EI har således aldrig "valt" enskilda parametervärden utan endast gjort olika jämförelser inför en samlad bedömning. Inte heller har EI genom sitt beslut fastställt en långsiktig stabil kalkylränta, utan endast en kalkylränta för den aktuella tillsynsperioden.

Frånvaron av fastställda parametrar i EI:s beslut leder inte till bristande transparens och begränsar inte heller nätföretagets möjligheter till rättslig prövning av beslutet. Frågan i målet är vilken avkastning som är rimlig och inte t.ex. huruvida en Bloombergomräkning bör eller inte bör göras enligt ekonomisk teori. Förvaltningsrätten synes dela EI:s uppfattning att det går att bestämma en rimlig avkastningsnivå utan att i detalj fastställa värden på parametrarna. Den bedömning som förvaltningsrätten gjort kan inte tolkas som annat än en övergripande bedömning och mer allmänna rimlighetsöverväganden. Det kan noteras att de överväganden som förvaltningsrätten ändå gjort beträffande enskilda parametrar synes resultera i en lägre kalkylränta än den som förvaltningsrätten slutligen bestämt.

I målet har ett stort antal experter lämnat utlåtanden avseende vad som är en rimlig kalkylränta före skatt för nätföretag. Resultatet vid en uppskattning av kalkylräntan varierar kraftigt beroende på vilka antaganden som görs i samband med beräkningen. Experternas uppskattningar varierar mellan 3,9 och 8,1 procent. Den kalkylränta som EI beslutat om håller sig väl inom de uppskattningar som de sakkunniga gjort, och tillgodoser nätföretagens rätt till rimlig avkastning för tillsynsperioden 2012 – 2015.

Nätföretaget har anfört att det ska fastställas en långsiktigt stabil kalkylränta, och de experter som nätföretaget anlitat har tillämpat detta synsätt i beräkningarna av WACC (Weighted Average Cost of Capital). Med långsiktigt stabil avser nätföretaget en kalkylränta som är stabil över många till-

synsperioder. Ett sådant perspektiv innebär att kalkylräntan sällan eller aldrig kommer att spegla nätföretagets rimliga avkastning under tillsynsperioden. Under tillsynsperioder med lågt ränteläge blir nätföretaget överkompenserat och under perioder med högt ränteläge blir nätföretaget underkompenserat. En uppskattning av kalkylräntan får väsentligt olika resultat beroende på vilket tidsperspektiv som används. Det är oklart vilket ställningstagande som förvaltningsrätten gjort avseende tidsperspektivet. Förvaltningsrätten anger att kalkylräntan ska vara långsiktig, men det är inte tydligt om det med detta avses en kalkylränta för perioden 2012 – 2015 eller en kalkylränta över flera tillsynsperioder.

Enligt EI:s mening bör kalkylräntan fastställas för en tillsynsperiod i taget, och det ska inte beaktas vad som kan tänkas vara en långsiktigt stabil kalkylränta över ett antal tillsynsperioder. Kalkylräntan ska återspegla nätföretagets kapitalkostnader under respektive tillsynsperiod. Vissa av de i kalkylräntan ingående parametrarna kan dock bestämmas utifrån ett långsiktigt perspektiv. Den enda kalkylränta som rättsligt kan fastställas i målet är emellertid kalkylräntan för tillsynsperioden 2012 – 2015. En beräkning av en kalkylränta för tidsperioden 2012 – 2015 skiljer sig inte nämnvärt från en beräkning av en ”momentan” kalkylränta, som gjordes inför EI:s beslut.

EI vidgår att WACC-beräkningar med tillsynsperioden som tidsperspektiv är ett bättre beslutsunderlag än momentana beräkningar, men EI bedömde att konsulternas estimat om 5,5 procent var rimligt även ur ett mer långsiktigt perspektiv. Därför gick EI i förvaltningsrätten inte specifikt i svaromål mot kritiken rörande bristande långsiktighet i konsultrapporterna.

Vid omräkning av kalkylräntan efter skatt till före skatt har EI använt standardmetoden. Om en skattesats motsvarande bolagsskatten används vid omräkningen blir resultatet inte rättvisande eftersom nätföretagens effektiva skattesats, på grund av överavskrivningar, regelmässigt understiger bolagsskatten. Kalkylräntan överskattas om ett nätföretag gör överavskrivningar,

och de flesta svenska nätföretag använder sig av skattemässiga överavskrivningar. De obeskattade reserverna uppgick enligt nätföretagens årsrapporter till ca 68,5 miljarder kr år 2009. Resultatet behöver således justeras för att ta hänsyn till de skattekrediter som nätföretagen erhåller.

EI har i metoden justerat kalkylräntan försiktigt med ett medelvärde av ett utrett intervall om 0,0 – 0,6 procent, dvs. 0,3 procent. En sådan justering motsvarar en effektiv skattesats om 21,6 procent. Genom att medelvärdet för skattekreditens påverkan på kalkylräntan används behandlas alla nätföretag lika oavsett vilka ingångsvärden det enskilda nätföretaget har. En metod som inte tar hänsyn alls till skattekrediten ger ett alltför missvisande utfall för att anses rimligt. De sakkunniga som tagit med nätföretagens skattekrediter i bedömningen menar att påverkan av skattekrediten är större än 0,3 procent.

EI åberopar sakkunnigutlåtanden av Ernst & Young den 26 mars 2014, Grant Thornton den 21 mars 2014, Adri De Ridder och Jonas Råsbrant i mars 2014 samt Stefan Yard den 5 mars 2014.

Dessa utlåtanden visar att EI:s samlade bedömning av en rimlig kalkylränta var korrekt, dvs. var rimlig när beslutet fattades. Det är således inte fråga om att göra en bedömning i efterhand, utan utlåtandena utgör bevisning för att påvisa att en kalkylränta om 5,2 procent är en rimlig kalkylränta för tillsynsperioden.

Ernst & Young har i utlåtandet uppskattat en lämplig kalkylränta för hela tillsynsperioden till 5,4 procent. Denna kalkylränta har rimlighetskontrollerats med beaktande av det historiska utfallet för åren 2012 – 2013, som visar att en kalkylränta för dessa år uppgår till 5,5 procent exklusive beaktande av skattekrediter. I utlåtandet har även de kalkylräntor som används i övriga nordiska länder kartlagts. Utifrån detta kan konstateras att den av EI applicerade kalkylräntan generellt sett är högre än motsvarande kalkylräntor som

tillämpas i de nordiska grannländerna. Ernst & Young anser dessutom att det är olämpligt att försöka bedöma en kalkylränta som ska gälla mer än under ett fåtal år. När det gäller riskfri ränta ifrågasätter Ernst & Young användandet av 30-åriga statsobligationer, och menar att tioåriga statsobligationer är en bättre indikator på riskfri ränta. Att använda 30-åriga statsobligationer vid fastställande av kreditriskpremien är enligt Ernst & Young fullständigt orimligt, då lån med en sådan löptid är både ovanliga och kostsamma. Istället bör avsikten vara att på ett rimligt sätt spegla nätföretagens verkliga lånekostnader.

Grant Thornton har i utlåtandet uppskattat en rimlig kalkylränta för tillsynsperioden 2012 – 2015 till 5,7 procent, med ett konfidensintervall på 5,2 – 6,3 procent. Vidare har Grant Thornton beräknat en kalkylränta för 2012 på mellan 4,9 och 5,9 procent utifrån verkliga siffror för året. Vid beräkningarna har inte beaktats skattekrediter. I utlåtanden har dessutom gjorts en beräkning av kalkylräntan utifrån de ställningstaganden som förvaltningsrätten gjort i domen avseende ett antal parametrar. Beräkningen visar att kalkylräntan då bör uppskattas till mellan 5,3 och 6,8 procent. Förvaltningsrättens bedömning avseende rimlig kalkylränta är således i överkant utifrån de bedömningar av parametrarna som förvaltningsrätten gjort.

Adri De Ridder och Jonas Råsbrant anlägger i utlåtandet ett vidare perspektiv och betonar bl.a. att CAPM-ansatsen utgår från att investerare utnyttjar diversifiering och placerar kapital i ett antal objekt. Detta påverkar vilka riskpremier som bör användas i beräkningen. I utlåtandet anförs även att det är olämpligt att använda sig av värdepapper med långa löptider, t.ex. 30 år, då ett effektivt fungerande företag inte bör finansiera sig på det sättet. En beräkning som baseras på sådana värdepapper kommer därför ge en missvisande bild av nätföretagens kapitalkostnader. Adri De Ridder och Jonas Råsbrant kommer till slutsatserna att det inte bör ske någon justering av nätföretagens betavärde enligt Blumekorrigeringen, att det endast är riskpremierna marknadsrisk, storlekbetingad risk och värde/tillväxtrisk som bör

användas i beräkning samt att en real kalkylränta med tillämpning av den för 2011 gällande skattesatsen kan beräknas till 5,1 procent.

Stefan Yard har i utlåtandet i största möjliga grad utgått från underlag direkt från nätföretagen. Det konstateras att den verkliga låneräntan för nätföretagen i genomsnitt uppgår till 4,03 procent medan förvaltningsrätten har antagit en låneränta om 5 procent. Om beräkningen ska spegla nätföretagens verkliga lånekostnad måste därför parametrarna riskfri ränta och kreditriskpremie justeras nedåt. Stefan Yard menar även att betavärdet överskattats av de experter som lämnat utlåtanden på grund av att jämförelse gjorts med europeiska energibolag. Dessa jämförelsebolag ägnar sig åt betydligt mer riskfylld verksamhet än överföring av el. Den svenska regleringen har därutöver utformats på ett sätt som väsentligt minskar riskerna i nätföretagens verksamhet. I utlåtandet noteras att merparten av nätföretagens skulder utgörs av skattekrediter som inte är räntebärande, vilket får betydande effekt på företagets vägda kapitalkostnad. Stefan Yard utgår vid en beräkning av WACC från de parametrar och den kalkylränta som fastställts i förvaltningsrättens dom och genomför två alternativa beräkningar för att beakta felaktigheter i domen. I den första beräkningen beaktas effekten av räntefria skattekrediter, och kalkylräntan blir då 5,4 procent. I den andra beräkningen justeras parametrarna riskfri ränta, kreditriskpremie och betavärdet, och kalkylräntan blir då 3,94 procent inkluderat skattekrediter.

Inom ramen för Statens långtidsutredning 2015 återfinns i SOU 2014:37 en samhällsekonomisk analys av energimarknaderna innefattande bl.a. nätprisregleringen. Den övergripande slutsatsen i analysen, som gjorts av professor Lars Bergman, är såvitt gäller den svenska nätprisregleringen att den kalkylränta om 6,5 procent som förvaltningsrätten fastställt ter sig alltför hög. Lars Bergman bedömer också att den av EI beslutade kalkylräntan uppfyller el-lagens krav på att kalkylräntan ska vara tillräckligt hög för att generera nödvändigt kapital för investeringar. Det bör särskilt noteras att denna analys inte utförts på uppdrag av någon part i målet.

FORTUM

Bevisbörda och beviskrav

Det är EI som har bevisbördan i förevarande mål då ett beslut som begränsar ett enskilt nätföretags intäkter och möjligheter att sätta det pris som krävs för att möta lagstadgade krav, är ett betungande beslut för nätföretaget. Det är inte fråga om att bevisa sakomständigheter som nätföretaget har lättast att föra bevisning om. Istället är fråga om EI ägt införa en generell metod avsedd att begränsa nätföretagets intäkter och om den kalkylränta som EI fastställt ger nätföretaget en rimlig avkastning. Det måste således ankomma på EI att visa att EI haft rätt att tillämpa övergångsmetoden och att kalkylräntan är rimlig.

Om bevisbördan åvilar nätföretaget kan beviskravet i vart fall inte sättas högre än sannolikt. I mål som det förevarande, där det är fråga om en överprövning av en myndighets ekonomiska modell som bygger på antaganden och skälighetsbedömningar, är det tillräckligt att den enskilde gör ett visst förhållande sannolikt för att beviskravet ska vara uppfyllt.

Metod för att fastställa intäktsram

En intäktsram fastställd i enlighet med förvaltningsrättens dom innebär att Fortum erhåller täckning för skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten och en rimlig avkastning på kapitalbasen.

Begreppet skäliga kostnader har i den gällande regleringen en tämligen precis innebörd och en intäktsram som täcker genom lag och föreskrifter angivna löpande kostnader kan omöjligen innebära en oskälig kostnadstäckning. För att beräkna kapitalkostnader måste enligt förarbetena flera frågor besvaras. En intäktsram som beräknas efter av regeringen och EI fastställda svar på dessa frågor, dvs. hur kapitalbasen beräknas, hur kapitalkostnaderna ska fördelas över tiden och vilken avskrivningstid som ska användas kan inte heller leda till någon oskälig kostnadstäckning.

Inför besluten om intäktsramar arbetade EI i ca två år i nära samråd med elnätsföretag, myndigheter, organisationer och regeringen med att ta fram schablonmetoden som skulle ligga till grund för besluten om intäktsramar. Schablonmetoden har således utarbetats under två års noggrann analys och utredning och metoden är väl underbyggd, genomtänkt och förenlig med ellagens bestämmelser. I överklagandet tar nu EI avstånd från schablonmetoden och beskriver den närmast som ett ”olycksfall i arbetet”. EI berör överhuvudtaget inte innehållet i de närmare 1 000 sidor av rapporter, promemorior och föreskrifter som EI upprättat för att beskriva schablonmetoden och dess tillämpning. Övergångsmetoden berörs inte någonstans i detta omfattande material. EI framför i överklagandet ett påstående om att rapporterna berörde den metod EI ”avsåg” att tillämpa. I realiteten förklarar nu EI att man inte kunnat utföra sitt uppdrag trots två års arbete och att ett korrekt utfall av schablonmetoden endast hade varit resultatet av en ”lycklig slump” eller ett ”konststycke”.

Mot bakgrund av den mängd information som EI löpande inhämtat från nätföretagen framstår även EI:s påstående om att EI inte hade tillräckliga data som anmärkningsvärt. EI hade även tagit fram ett särskilt IT-system i syfte att göra beräkningar enligt schablonmetoden, vilket visar att metoden inte enbart utgjort en ”arbetshypotes”. Övergångsmetoden har inte ingått i detta IT-system.

När EI meddelade sina beslut var det sedan länge fastslaget att EI var bunden av att tillämpa en real annuitetsmetod. EI har således inte kunnat välja mellan en real linjär metod och real annuitetsmetod. I prop. 2008/09:141 tog regeringen ställning för ett kapacitetsbevarande perspektiv, och detta har EI haft att utgå från när EI fastställt hur intäktsramen ska beräknas. Någon valfrihet för EI har inte förelegat i detta avseende. EI har i EIR 2009:09 konstaterat att nuvärdet av kapitalkostnaderna är detsamma vid real annuitet och real linjär metod, och EI vet således att påståendet om att valet i denna del

”ger mycket stor påverkan på slutresultatet” är felaktigt. Slutresultatet är således detsamma oavsett vilken av dessa metoder som väljs, även om kapitalkostnaderna ett visst år kan skilja sig åt. Trots att EI medger detta påstår EI att real annuitet innebär en risk för ”överkompensation”. Kapitalbasförordningen saknar bestämmelser om åldersbestämning av anläggningstillgångarna eller om att kapitalförslitningen ska beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet, vilket är nödvändigt om en real linjär metod ska användas. Kapitalbasförordningen lämnar således endast utrymme för tillämpning av en real annuitetsmetod. En real linjär metod är inte heller kapacitetsbevarande utan modifieringar i och med att någon avkastning inte utgår efter avskrivningstidens utgång. Det har aldrig varit aktuellt att tillämpa nominell annuitet eller nominell linjär metod för fördelning av kapitalkostnaderna. Någon valfrihet för EI har således inte förelegat.

Övergångsmetoden tillkom i ett mycket sent skede av processen och utan föregående kommunikation mellan EI och nätföretagen. Något utredningsarbete motsvarande det som genomfördes avseende schablonmetoden har inte genomförts beträffande övergångsmetodens utformning och konsekvenser. Nätföretagen har inte haft möjlighet att modifiera sina uppgifter eller förslag till intäktsramar utifrån övergångsmetoden. Inte heller har nätföretagen fått möjlighet att inkomma med några synpunkter. De medgivanden som EI gjort gällande övergångsmetoden bekräftar metodens karaktär av ett hafsvverk. Övergångsmetoden uppfyller inte EI:s egna ambitioner om att tillsynen ska vara genomarbetad, förankrad, förutsägbar och transparent.

Schablonmetoden och övergångsmetoden utgör inte en metod, utan övergångsmetoden är endast ett sätt att skära i det resultat som följer av schablonmetoden. EI tycks vara av uppfattningen att det inte är möjligt att ta fram någon ekonomisk metod för beräkningar av intäktsramar såsom förutsätts i ellagen. EI anger nämligen att oavsett metod så måste resultatet skälighetsanpassas. EI påstår sig ha en form av allmän överprövningsrätt som står över det formella regelverket och tillerkänner sig självt en obegränsad

rätt att på helt skönsmässiga grunder göra en skälighets- och verklighetskontroll av att beräkningen av intäktsramarna utfaller på ett sätt som EI finner materiellt riktigt. Med detta menar EI att man inte är bunden av lag eller förordning.

Övergångsmetoden har införts för att förhindra förväntade prishöjningar oaktat om dessa varit motiverade utifrån kraven på att nätföretagen ska er-hålla ersättning för skäliga kostnader och rimlig avkastning. EI försöker nu motivera övergångsmetoden med att denna utgör en skälighetskontroll och en beräkningsmetod för att avgöra vilka intäkter som är nödvändiga för nät-företagen. Genom övergångsmetoden knyter EI en stor del av intäktsramen till nätföretagets historiska intäkter utan att EI försöker visa att dessa intäk-ter ger en skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning. EI har istället i en lång rad uttalanden bekräftat att nätföretagen haft för låga intäkter och att en ökning av intäkterna därför är nödvändig.

Det EI egentligen gör vid ”skälighetskontrollen” är att definiera överkom-pensation som en avvikelse från de faktiska intäkter som nätföretaget hade åren 2006 – 2009. Att definiera en överkompensation som en avvikelse från historiska värden under en viss period är helt missvisande om man inte sam-tidigt säkerställer att alla förutsättningar är oförändrade och att de historiska intäkterna resulterar i en intäktsram som är förenlig med 5 kap. 6 § ellagen. Någon sådan analys har EI inte gjort.

Fortum delar EI:s uppfattning att intäktsramen styrs av 5 kap. 6 § ellagen. En intäktsram som korrekt fastställs i enlighet med bestämmelsen kan inte vara annat än en skälig intäktsram. EI:s resonemang om att det först ska fastställas en intäktsram enligt 5 kap. 6 § ellagen och därefter göras en skälighetskontroll mot bestämmelsen saknar därför både logik och lagstöd. Om det överhuvudtaget finns utrymme för en efterföljande skälighetskontroll har EI ändå inte redovisat något stöd för att en intäktsram fastställd utan övergångsmetoden och med tillämpning av en kalkylränta om 6,5 procent

skulle vara oskälig. Några onormalt höga vinster eller onormalt hög avkastning har inte visats föreligga.

Schablonmetoden skulle enligt EI leda till oskäliga och orimliga resultat utifrån vad EI betecknar som verkligheten. För att beskriva verkligheten använder dock EI bokförda värden och redovisningsbaserade mått som inte avspeglar verkliga förhållanden, vilket EI är medveten om. Beräkningen av kapitalbasen är regulatorisk och de enskilda nätföretagens redovisning saknar därför betydelse vid beräkningen. Resonemanget om redovisad marginal och avkastning på eget kapital saknar av denna anledning relevans. Bokförda värden har förkastats som metod av både lagstiftaren och EI när det gäller beräkning av intäktsramar. Trots detta använder EI bokförda värden för att utföra en skälighetskontroll och även av detta skäl står skälighetskontrollen i strid med ellagen.

Som utgångspunkt för sina beräkningar anger EI att förvaltningsrättens domar skulle leda till totala intäktsramar om 196 miljarder kr. Detta är felaktigt då nätföretagen ansökt om en total intäktsram om 183 miljarder kr, och förvaltningsrätten har uttryckligen föreskrivit att nätföretaget inte kan erhålla högre intäktsram än detta. Bestämmelsen i 5 kap. 15 § ellagen är avsedd att tillämpas för nätföretag som valt att inte överklaga sitt beslut om intäktsram, och inte för att nätföretag ska kunna erhålla en högre intäktsram än de föreslagit. Dessutom uppgår de totala intäktsramarna till 182 miljarder kr enligt förvaltningsrätten domar. Sedan jämför EI den totala summan med nätföretagens historiska intäkter 2006 – 2009, vilka inte motsvarar tillåtna intäkter för dessa år. En mer relevant jämförelse hade varit med åren 2010 och 2011. Mellantidregleringen hade gett en intäktsram om 172 miljarder kr, vilket visar att det inte är fråga om några betydande höjningar.

De redovisningsbaserade måtten vinstmarginal och avkastning på eget kapital ger inte uttryck för verklig lönsamhet och verklig avkastning. Ett företag kan ha mycket hög vinstmarginal samtidigt som företaget i själva verket är

olönsamt. Den redovisade marginalen utgör endast en delkomponent vid beräkning av lönsamhet och kan inte isolerat användas för att bedöma om ett företag är lönsamt. Höga nivåer på vinstmarginal är inte något anmärkningsvärt i nätföretag då de stora investeringarna och nätens långa livslängd innebär att kapitalomsättningshastigheten är mycket låg. Avkastning på eget kapital som mått på lönsamhet blir missvisande i nätföretag på grund av att verksamheten är synnerligen kapitalintensiv och präglas av att tillgångarna har en lång livslängd. Sammanfattningsvis gör EI jämförelser mellan icke jämförbara och icke verklighetsbaserade förhållanden.

Intäktsramen utgör den absoluta övre gränsen för nätföretagens intäkter. Att ett nätföretag, av någon anledning, väljer att inte utnyttja intäktsramen fullt ut innebär inte att intäktsramen skulle vara felaktigt beräknad eller oskälig i något avseende. Intäktsramen måste tvärtom ge nätföretagen ett viss rörelseutrymme.

EI:s antydning om att nätföretagen på eget initiativ borde ha föreslagit en skälighetsanpassning är fullständigt obefogad. Nätföretagen har, inom ramen för det samråd som skedde i samband med schablonmetodens framtagande, löpande försett EI med synpunkter och därefter rapporterat in uppgifter i enlighet med EI:s framtagna rapporteringssystem. Självklart har nätföretagen inte kunnat utgå från annat än att detta skulle resultera i intäktsramar i enlighet med ellagen.

Kundernas intressen beaktas genom utformningen av ellagens bestämmelser om intäktsram och hur denna ska fastställas, vilket även förvaltningsrätten konstaterat i domen. Det är självklart att EI ska beakta kundintresset, men detta sker inom ramen för den gällande regleringen. Övergångsmetoden innebär att kundintresset beaktas två gånger vilket givetvis inte är möjligt. Genom övergångsmetoden bortses också från kundernas intresse av el av god kvalitet och långsiktig leveranssäkerhet. Den gällande regleringen bygger på utgångspunkten att en intäktsram som ger täckning för skäligen kost-

nader och rimlig avkastning leder till rätt tariffsättning både ur kundernas och nätföretagens synvinklar.

Fortum åberopar bl.a. utlåtande av ekonomie dr. Mikael Runsten den 23 maj 2014 och utlåtande av professor emeritus Sven-Erik Johansson den 4 maj 2014.

Kalkylränta

EI har i beslutet tagit ställning till vad som utgör en rimlig avkastning och därvid beslutat att tillämpa en real kalkylränta om 5,2 procent. Ställningstagandet bygger på att kalkylräntan ska vara långsiktigt stabil, vilket framgår av EI:s uttalanden i anslutning till frågan om den riskfria räntan. Det tidsperspektiv som anläggs i frågan om den riskfria räntan är avgörande för hur övriga parametrar som ingår i kalkylränteberäkningen ska fastställas. Det går inte att blanda kortsiktiga och långsiktiga parametrar. Utgångspunkten för förvaltningsrättens prövning var således att den kalkylränta som prövades skulle vara långsiktigt stabil, och med den förutsättningen fastställdes kalkylräntan till 6,5 procent.

Det är de skäl och den metod som anges i EI:s beslut, särskilt bilaga 4 till beslutets bilaga 3, dvs. EIPM 2011:07, som är föremål för prövning. Förvaltningsrätten har analyserat denna metod och funnit att EI i ett flertal hänseenden underskattat de i kalkylränteberäkningen ingående parametrarna. I överklagandet framför inte EI någon inställning till fem av de sex parametrar som förvaltningsrätten prövat särskilt. EI försöker istället distansera sig från beslutet och vill inte vidkännas den beräkning som gjorts i bilaga 4 till EIPM 2011:07.

Genom att endast hänvisa till en samlad bedömning försöker EI undvika en granskning av den metod som EI tillämpat i beslutet. EI kan inte nöja sig med konstaterandet att kalkylräntan vid en samlad bedömning uppgår till en viss nivå. Kalkylräntan ska beräknas utifrån ekonomiskt vedertagna metoder

och de grundantaganden som görs ska tillämpas stringent genom beräkningen. För att avgöra om kalkylräntan beräknats på ett korrekt sätt måste man naturligtvis analysera den beräkning som skett.

I bilaga 4 till EIPM 2011:07 har EI inte endast gjort ”jämförelser” av parametervärden. Det framgår istället att EI i sin kalkylränteberäkning tydligt tar ställning beträffande de parametrar som EI analyserar närmare. Det faller på sin egen orimlighet att EI först skulle konstatera att det finns anledning att ändra konsulternas bedömningar, för att sedan konstatera att samma bedömningar ska ingå i en samlad bedömning av kalkylräntans nivå.

Om EI skulle ha gjort en sådan samlad bedömning som påstås hade det varit naturligt om EI hade gett in utredning som syftar till att visa att varje enskild beräkning som gjorts i de underlag som ingått i den samlade bedömningen varit korrekt. En korrekt samlad bedömning måste bygga på korrekta underlag och det måste vara möjligt för en utomstående att förstå hur EI:s samlade bedömning gått till. EI vill emellertid inte diskutera innehållet i de underlag som EI synes mena ingår i den samlade bedömningen.

För det fall EI tillåts att i efterhand motivera sitt beslut med det svepande påståendet att det utgjorde en samlad bedömning skulle den regulatoriska osäkerheten vara total. Det skulle vara omöjligt att utföra en meningsfull granskning av ett sådant beslut eftersom transparensen i beslutsfattandet blir obefintlig.

I förarbetena anges att den tillåtna avkastningen ska beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder. Om EI:s påstående om att beslutet endast utgjort en samlad bedömning, där någon granskning av enskilda parametrar i beräkningen inte låter sig göras, vore korrekt hade beslutet stridit mot kravet på tillämpning av vedertagna ekonomiska metoder samt kraven på förutsägbarhet och transparens.

Det ska framhållas att nätföretagen, deras sakkunniga och förvaltningsrätten har uppfattat EI:s beslut som att bilaga 4 till EIPM 2011:07 innehåller skälen för EI:s kalkylränta och EI:s beräkning av kalkylräntan. Förvaltningsrätten har bedömt de sex parametrar som EI justerat i bilaga 4 till EIPM 2011:07. Visserligen anser sig förvaltningsrätten inte ha möjlighet att slutgiltigt bestämma ett värde på parametrarna, men tar ändå ställning parameter för parameter till den argumentation som anförts. Förvaltningsrättens prövning motsvarar den metod som EI använt i bilaga 4 till EIPM 2011:07. Parterna är eniga om att tidsperspektivet har betydande inverkan på beräkningen av kalkylräntan samt om att det som anges i EI:s beslut avseende tidsperspektivet ska gälla. Det föreligger dock oenighet beträffande beslutets innebörd avseende tidsperspektivet.

Med en långsiktigt stabil kalkylränta menas inte en kalkylränta som ska gälla för evigt. Om det inför nästa tillsynsperiod ska beräknas en långsiktigt stabil kalkylränta ska beräkningen göras utifrån de förhållanden som då råder, och förändringar som inträffat ska beaktas. Om kalkylräntan fastställs med ett långsiktigt perspektiv dämpas dock olika förändringars genomslag på kalkylräntan.

Ingen av de konsulter som EI gav i uppdrag att beräkna en kalkylränta inför beslutet fick i uppdrag att använda tillsynsperioden som tidsperspektiv, utan dessa beräknade momentana kalkylräntor som skulle uppdateras inför och under tillsynsperioden. EI har sedan, i vart fall från maj 2011, istället ansett att kalkylräntan ska vara långsiktigt stabil och inte ska uppdateras under tillsynsperioden. Förklaringen till detta är att EI ansåg att den riskfria räntan skulle fastställas utifrån ett långsiktigt perspektiv.

EI:s beslut att tillämpa en långsiktigt stabil kalkylränta är inte någon tillfällighet, utan frågan var föremål för ingående överväganden från EI och behandling inom ramen för EI:s remissförfarande och en hearing som genomfördes i juni 2011. Kalkylräntan måste vara långsiktigt stabil då nätföreta-

gens investeringar fordrar långsiktigt stabila villkor. Nätföretagens investeringar har till sin natur en mycket lång livslängd och investeringarna är också i många fall irreversibla. En underskattning av kalkylräntan leder till underinvesteringar och svårigheter att locka kapital till nätverksamheten. Av EI:s beslut framgår att EI fastställt vad EI ansåg var en rimlig nivå på en långsiktigt stabil kalkylränta och det är uppenbart att det av beslutets ordalydelse följer att kalkylräntan ska vara långsiktigt stabil.

En långsiktigt stabil kalkylränta kommer, även om den kan leda till att nätföretagen under- eller överkompenseras under en viss period, på längre sikt att generera en genomsnittlig ersättning som är i nivå med den faktiska kapitalkostnaden. Risken för över- eller underkompensation är betydligt större med en kalkylränta som beräknas utifrån mer kortsiktiga prognoser. Anledningen till detta är att ekonomin under en fyraårsperiod påverkas av konjunktursvängningar och extraordinära händelser som är mycket svåra att prognostisera. En långsiktigt stabil kalkylränta kan istället beräknas med utgångspunkt i långsiktiga ekonomiska samband där behovet av att förutspå tillfälliga ekonomiska fluktuationer är betydligt mindre. Fortums argumentation och de expertutlåtanden som Fortum inhämtat grundades således på att kalkylräntan ska vara långsiktigt stabil.

Genom överklagandet inför EI en ny tredje variant av kalkylränta som aldrig tidigare varit föremål för diskussion, nämligen en kalkylränta med tillsynsperioden som tidsperspektiv. En sådan beräkning är inte förenlig med beslutet, och är även i övrigt behäftad med flera problem. En kalkylränta baserad på prognoser för en fyraårsperiod har samma svagheter som en momentan kalkylränta, som EI har övergett. Denna metod kan slumpmässigt slå helt fel över långa perioder, och detta är förmodligen skälet till att EI aldrig övervägt detta alternativ. I praktiken innebär detta att EI i efterhand försöker meddela ett nytt kalkylräntebeslut med nya motiveringar.

EI har vidare låtit experterna utföra beräkningar och rimlighetskontrollera kalkylräntan utifrån det historiska utfallet för vissa år i tillsynsperioden. Dessa beräkningar ska lämnas helt utan avseende, då det är en självklarhet att det är de förhållanden som rådde vid beslutet som är relevanta. I annat fall skulle prövningen i realiteten övergå till en efterhandskontroll, vilket står i direkt strid med ellagen.

Om EI skulle tillåtas avvika från sin tidigare motivering och anföra nya grunder skulle detta strida mot lagstiftningen och lagstiftarens intentioner, jfr 5 kap. 3 § andra stycket ellagen och dess förarbeten. Det är uppenbart att EI inte kan ändra metod under domstolsförfarandet där EI:s beslut prövas. Om EI i efterhand skulle få ändra metod strider det även mot det krav på förutsägbarhet som EU-domstolen uttalat i mål C-274/08. Detta innebär att all argumentation grundad på annat än en långsiktigt stabil kalkylränta saknar relevans för kammarrättens prövning och ska lämnas utan avseende.

Den riskfria räntan ska vara långsiktigt stabil och analysen måste då avse vad som utgör en förväntad uthållig nivå, dvs. vad som utgör ett "jämviktsläge" på lång sikt. Fortum har inte någon invändning mot EI:s metod att uppskatta den riskfria räntan genom att addera Riksbankens inflationsmål till den förväntade BNP utvecklingen. Det finns dock ett antal faktorer som visar att EI:s uppskattade nivå på den förväntade BNP utvecklingen är för låg. Enligt Fortum uppgår en långsiktigt stabil nominell riskfri ränta till 4,5 procent.

CAPM-metoden fångar inte upp alla risker som kan vara förenade med en investering och därför görs vanligen ett särskilt risktillägg i kalkylen. EI har med hänvisning till den finska regleringen satt riskpremien till 0,5 procent. Fortums inställning är att risktillägget ska uppgå till en procent med hänsyn till, förutom illikviditet, de övriga risker som är förenade med en investering i elnätverksamhet. Samtliga experter, förutom Ernst & Young, anser att en högre särskild riskpremie än den EI tillämpat är motiverad.

Framräknade betavärden brukar i allmänhet justeras genom en s.k. Bloombergomräkning. Justeringen görs för att korrigera för det förhållandet att betavärdena speglar företagens historiska risk och inte framtida risker, vilket ligger i linje med att WACC-metoden strävar efter ett framåtblickande avkastningskrav. Fortums inställning är att nätföretagens framtida risk underskattas om inte någon Bloombergomräkning görs. Om detta inte sker måste det beaktas på annat sätt, t.ex. genom att den särskilda riskpremien höjs.

Kreditriskpremien motsvarar vad en långgivare kräver, utöver den riskfria räntan, som compensation för att låna ut pengar. Löptiden ska teoretiskt sett ta hänsyn till tidshorizonten för investeringar. Räntenivån ska vidare spegla kapitalkostnaden för ett fristående företag. EI har tillämpat en kreditriskpremie om 1,49 procent, vilket utgör ett snitt av Ernst & Young och Grant Thorntons beräkningar. Fortums inställning är att en korrekt långsiktig kreditriskpremie bör uppgå till minst 1,83 procent.

Vid bestämmande av kapitalstrukturen ska man utgå från marknadsvärderingar av tillgångar och skulder. Skuldsättningsgraden och riskpremierna är sammankopplade och det går inte att ändra fördelningen mellan eget kapital och skulder utan att ta hänsyn till hur detta påverkar risken i företaget. EI utgick från nätföretagens bokförda skulder och eget kapital och bestämde skuldsättningsgraden till 50 procent. Fortums inställning är att skuldsättningsgraden ska baseras på marknadsvärden och bestämmas till 37 procent, vilket utgör genomsnittet av Ernst & Young och Grant Thorntons beräkningar. Inte något av experternas utlåtanden ger stöd för den skuldsättningsgrad eller metod som EI använt.

De svenska skattereglerna tillåter att tillgångar skattemässigt skrivs av snabbare än den motsvarande ekonomiska livslängden. Företagens möjligheter att genom bokslutsdispositioner i viss mån fördela sina skattebetal-

ningar över åren innebär att företag kan bygga upp obeskattade reserver som återförs till beskattning senare år. Dessa obeskattade reserver kan ses som en räntefri kredit på skattebetalningarna och utgör ett av lagstiftaren etablerat incitament för att genomföra investeringar i kapitalkrävande tillgångar. En tillfälligt inbesparad skatt på grund av en överavskrivning motsvaras av en latent skatteskuld. När de obeskattade reserverna ökar kommer den ”effektiva” skattesatsen att understiga gällande skattesats, men när de obeskattade reserverna minskar kommer den ”effektiva” skattesatsen överstiga gällande skattesats.

EI har trots avsaknad av stöd hos experterna tillämpat en ”faktisk” skattesats om 20 procent vid konverteringen av kalkylräntan till före skatt. Fortum vidhåller att det strider mot ekonomiskt vedertagen metod att låta skattemässiga överavskrivningar påverka kalkylränteberäkningen på det sätt EI gjort. Genom avdraget på kalkylräntan försöker EI förändra sådana skattemässiga förutsättningar för nätföretagen som anges i lag. Syftet med möjligheten att göra överavskrivningar är att stimulera stora investeringar. Genom avdraget neutraliserar EI denna i skattelagstiftningen avsedda effekten.

EI hänvisar till de uttalande som Lars Bergman gör i SOU 2014:37 om kalkylräntan. Det kan noteras att Lars Bergman inte haft i uppdrag att analysera kalkylräntan. Lars Bergman utgår från en riskfri realränta om tre procent, vilket är högre än den ränta som tillämpas i samtliga expertutlåtanden. Han utgår även, som nätföretagen, från att EI fastställt en långsiktigt stabil kalkylränta.

Fortum åberopar bl.a. utlåtanden av professor Kenth Skogsvik den 3 juli 2014, PwC den 9 juli 2014, docent Mattias Ganslandt den 10 juli 2014 och KPMG den 10 juli 2014.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

RÄTTSLIG REGLERING M.M.

Metod för att fastställa intäktsram

I 5 kap. ellagen finns bestämmelser om förhandsprövning av nätföretagens intäkter. Förhandsregleringen innebär att EI i förväg ska besluta om intäktsramar för nätföretagen, dvs. de samlade intäkter som ett nätföretag högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod.

Avsikten med förhandsregleringen är att skapa en ökad förutsägbarhet för nätföretagen och dess kunder (prop. 2004/05:62 s. 81 och prop. 2008/09:141 s. 31). Regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader och säkerställa 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 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 (prop. 2008/09:141 s. 58). De tariffer eller modeller som fastställs i förväg ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG artikel 37.6.a).

Förhandsregleringen innebär således att det i förväg görs en skälighetsbedömning av nätföretagens intäkter. Denna prövning innebär inte att det görs någon bedömning vad gäller de kundspecifika nättarifferna. Dessa regleras i 4 kap. ellagen (prop. 2008/09:141 s. 100).

Beträffande skälighetsbedömningen sägs i förarbetena att det inte har kommit fram skäl att frånga den grundprincip som angavs i dåvarande 4 kap. 1 § första stycket ellagen. Nättarifferna ska således även i fortsättningen vara utformade så att nätföretagets samlade intäkter från nätverk-

samheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätföretagets sätt att bedriva nätverksamheten. Vidare sägs att för att förhandsregleringen ska fungera i praktiken krävs tydliga regler för utformningen av intäktsramen och ett regelverk som är mer förutsägbart än hittills tillämpade metodkriterier och bestämmelser för skälighetsbedömningen (prop. 2008/09:141 s. 58).

Det har således varit avsikten vid övergången till förhandsprövning att närmare ange grunderna för skälighetsbedömningen. Detta har gjorts genom bestämmelser i ellagen och i kapitalbasförordningen om hur intäktsramen ska beräknas. De bestämmelser som finns i ellagen och kapitalbasförordningen om beräkningen av intäktsramen utgör således grunden för den skälighetsbedömning som ska göras.

I 5 kap. 6 § ellagen finns en grundläggande bestämmelse om beräkning av en intäktsram. Bestämmelsen anger att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva verksamheten under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Ytterligare bestämmelser om beräkningen finns i 5 kap. 7 – 9 §§ ellagen. Där anges bl.a. följande. Hänsyn ska tas till kvaliteten i sättet att bedriva nätverksamheten och bedömningen av kvalitet ska kunna medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara rimlig avkastning. Skäliga kostnader är kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätföretaget använder för att bedriva nätverksamheten och hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

I kapitalbasförordningen finns bestämmelser om beräkning av intäktsram i 7 och 9 – 12 §§. Dessa handlar om när en tillgång ska ingå i eller utgå

ur kapitalbasen, hur värdering av kapitalbasen till nuanskaffningsvärde ska göras samt hur förändringar i prisläget ska beaktas vid beräkning av kapitalbasen.

De bestämmelser som införts i ellagen och kapitalbasförordningen för att förtydliga hur skälighetsbedömningen ska göras handlar om hur en intäktsram ska beräknas, vad intäktsramen ska täcka och vad som ska beaktas vid beräkningen. Dessa bestämmelser om beräkning är regler om vad som ska beaktas vid skälighetsbedömningen. Denna innefattar inte endast en matematisk beräkning. För att beräkningen ska kunna genomföras krävs även juridiska och ekonomiska överväganden t.ex. avseende vad som utgör en skälig kostnad och vilken nivå på kalkylräntan som ska tillämpas.

EI ska på förhand beräkna och fastställa en intäktsram för nätföretagen. Ett sådant beslut ska föregås av att EI inom ellagens ramar beräknar en total intäkt under tillsynsperioden. En sådan beräkning kräver, enligt prop. 2008/09:141 s. 35, kvantitativa och kvalitativa metoder samt inkluderar prognoser. Det krävs även ett stort antal uppgifter och antaganden om de förutsättningar som kommer att gälla för den enskilda nätverksamheten under tillsynsperioden. För att kunna fastställa intäktsramar krävs omfattande och relativt komplicerade beräkningar för ett stort antal nätföretag. För att åstadkomma detta är det, som EI anfört, nödvändigt att använda sig av generella beräkningsmetoder för att beräkningen ska bli förutsägbar och hanterbar. Regleringen bygger dessutom på den förutsättningen och bl.a. därför anges ett uttryckligt krav i 5 kap. 3 § ellagen att EI i sitt beslut ska redovisa de metoder som används för att fastställa intäktsramen. Metoden för att beräkna en intäktsram innefattar således en skälighetsbedömning.

Vid fastställandet av en intäktsram måste kapitalkostnader, löpande kostnader samt kvalitet beaktas. Det måste även göras beräkningar avseende

kapitalbas, avskrivningar, avkastning, påverkbara och opåverkbara löpande kostnader samt effektiviseringskrav (jfr figur på s. 159 i SOU 2007:99).

I förarbetena görs uttalanden i anslutning till olika delar av beräkningen, avseende hur en metod bör utformas. Vad gäller beräkning av kapitalbasen sägs att denna ska vara utformad så att beräkningen blir rättvisande mellan olika företag samt att den ska vara enkel och motsvara högt ställda krav på förutsägbarhet och transparens. Vidare uttalas att vissa förenklade beräkningsmodeller måste accepteras och att schabloniseringar måste tillåtas för att göra regleringen enkel och transparent. Metoden ska vara generellt användbar och samtidigt behandla nätföretagen lika (prop. 2008/09:141 s. 63 – 65, 70 – 71 och 77).

EI anser att det, oavsett vilken metod som används för att beräkna en intäktsram, måste göras en skälighetskontroll av beräkningen enligt 5 kap. 6 § ellagen. När det gäller bedömningen av den totala kostnadsnivån anser EI att denna ska göras, dels med hänsyn till kundernas intresse av låga och stabila nättariffer, dels med hänsyn till nätföretagens verkliga avkastning.

I förarbetena uttalas bl.a. att det är skäligheten i nätföretagens intäkter som ska fastställas i förhand och inte den enskilda nättariffen för kunden. Konsumentintresset kan även fortsättningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagens avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (prop. 2008/09:141 s. 31 och 100).

Vad gäller nätföretagens beräknade respektive faktiska avkastning uttalas sammanfattningsvis följande i förarbetena (prop. 2008/09:141 s. 79 f.)

Att det kalkyleras en rimlig avkastning inom ramen för intäktsramen innebär inte nödvändigtvis att denna avkastning också kommer att utgöra

nätföretagets faktiska avkastning i nätverksamheten. ... För det fall att ett nätföretag har lägre kostnader i sin nätverksamhet än vad ramen anger kommer intäkterna att överstiga de faktiska kostnaderna i nätverksamheten. Så kan t.ex. vara fallet om nätföretaget bedriver sin verksamhet effektivare än vad regleringen förutsätter eller om intäktsramen av olika anledningar får en allt för generös utformning. Under dessa förhållanden kan nätföretagets faktiska avkastning komma att överstiga vad som är beräknat som en rimlig avkastning i nätverksamheten. ... Regeringen anser att regleringen kan ge oönskade effekter om nätföretagets verkliga avkastning i förhållande till omsättningen blir högre eller lägre än den beräknade avkastningen som ingår i intäktsramen och en sådan avvikelse inte skäligen kan motiveras. Om det skulle visa sig att tillsynsmodellen i framtiden ger enskilda nätföretag en faktisk avkastning på omsättningen som regelmässigt överstiger eller understiger den beräknade avkastningen i intäktsramen, finns skäl att återkomma i denna fråga.

Anledningen till att EI ansett det nödvändigt att justera sina ursprungliga beräkningar enligt schablonmetoden är att dessa bedömts leda till övergångseffekter som medför överkompensation till nätföretagen. EI har pekat på beräkningen av kapitalkostnaderna som orsaken till detta. EI anser sig ha betydande utrymme att hantera detta problem genom justering av beräkningarna.

När det gäller metoder för att beräkna kapitalkostnader måste vissa övergripande val göras, bl.a. om beräkningen ska bygga på ett förmögenhetsbevarande eller ett kapacitetsbevarande perspektiv, hur värdering av kapitalbasen ska göras och vilken metod för att beräkna kapitalkostnaderna som ska användas (prop. 2008/09:141 s. 70 ff. och SOU 2007:99 s. 161 ff.).

Schablonmetoden bygger på ett kapacitetsbevarande perspektiv. I schablonmetoden värderas kapitalbasen till ett nuanskaffningsvärde och kapitalkostnaderna beräknas med real annuitetsmetod. Annuiteten beräknas utifrån reglermässiga avskrivningstider och fastställd kalkylränta.

I fråga om användning av förmögenhetsbevarande eller kapacitetsbevarande perspektiv anser EI att den metod som ska användas i olika grad

kan bygga på det kapacitetsbevarande perspektivet. Lagens förarbeten (prop. 2008/09:141 s. 71 ff.) förespråkar dock uttryckligen ett kapacitetsbevarande perspektiv. Det kan noteras att regeringen även senare varit tydlig med att detta perspektiv ska gälla också fortsättningsvis (jfr EIR 2014:09 s. 35).

För värdering av kapitalbasen har i huvudsak två tänkbara alternativ diskuterats i lagens förarbeten, nuanskaffningsvärde respektive åldersjusterat nuanskaffningsvärde. Regeringen anförde i propositionen att det krävs ytterligare utredning i denna fråga och ville att lagens bestämmelser skulle kompletteras med ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter angående valet av värderingsmetod i detta avseende. Någon rätt till subdelegation föreslogs emellertid inte (prop. 2008/09:141 s. 72 f.). Sådana föreskrifter finns nu i kapitalbasförordningen. Dessa bygger på ett förslag från EI (EIR 2009:09) och anger att tillgångarna som ingår i kapitalbasen ska värderas till nuanskaffningsvärdet och att detta kan göras med fyra olika metoder. Varken i kapitalbasförordningen eller i EI:s förslag anges att en åldersjustering ska göras.

De fyra metoder för att beräkna kapitalkostnaderna som nämnts i förarbetena är nominell linjär, nominell annuitet, real linjär och real annuitet. EI har i överklagandet anförts att det inte uttryckts någon preferens för vilken metod som ska användas och att EI i vart fall kan tillämpa någon av metoderna real linjär eller real annuitet. Både i SOU 2007:99 (s. 196) och i prop. 2008/09:141 (s. 76 f.) uttalas dock att valet av metod när det gäller elnätsverksamhet normalt står mellan den nominella linjära metoden och den reala annuitetsmetoden. Det sägs vidare att båda dessa metoder är möjliga att tillämpa. Real annuitet är den metod som använts av EI tidigare. Den reala linjära metoden och den nominella annuitetsmetoden diskuteras över huvud taget inte i förarbetena som tänkbara alternativ. Tillämpning av en real linjär metod torde dessutom kräva uttryckliga regler avseende åldersbestämning och beräkning av kapitalförslitning (jfr för-

ordningen (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet och EIR 2014:09). Några sådana regler finns inte för den nu aktuella tillsynsperioden.

Kalkylränta

Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Vid fastställandet av intäktsram måste således en skälig avkastning i nätverksamheten bestämmas. En rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar. Vid bedömningen av vad som ska avses med likartad risknivå bör beaktas att nätföretagen bedriver en verksamhet där anslutningsskyldighet som huvudregel råder, men också en monopolverksamhet där kostnaderna i huvudsak får föras vidare till kunderna och därmed innebär en förhållandevis låg investeringsrisk (prop. 2008/09:141 s. 79 och 102).

Vid bedömningen av rimlig avkastning bör man utgå från att avkastningen i nätverksamheten ska motsvara vad som bedöms som normalt för konkurrensutsatt affärsverksamhet med motsvarande risknivå. Vad som kan anses vara en likartad risknivå bör bedömas med beaktande av att nätföretagen verkar under delvis andra förutsättningar än företag inom andra branscher. Speciellt för nätföretagen är bl.a. anslutningsplikten, det mycket stabila kundunderlaget samt det faktum att intäkterna är reglerade eftersom företagen har monopol på sin verksamhet. En viktig faktor som ökar risken för nätföretagen är bestämmelserna om avbrottsersättning i 10 kap. ellagen. Avbrottsersättningen kan uppgå till betydande belopp vid större elavbrott (SOU 2007:99 s. 197).

Beräkningen av kalkylräntan utgör en del av schablonmetoden. Kalkylräntan används för att beräkna den del av intäktsramen som ska täcka en rimlig avkastning på kapitalbasen. Eftersom en real annuitetsmetod an-

vänds för att beräkna kapitalkostnaderna, beräknas inte ett särskilt belopp för avkastningen. I stället beräknas, med utgångspunkt från kalkylräntan och de tillämpade avskrivningstiderna, en annuitetsfaktor som används för att beräkna de totala kapitalkostnaderna. Enligt den metod EI använt ska samma kalkylränta gälla för samtliga nätföretag. Kalkylräntan ska vara tillräcklig för att samtliga nätföretag ska kunna attrahera kapital för investeringar och uppnå en rimlig avkastning på kapitalbasen. Vid bestämmande av kalkylräntan ska nätföretagen betraktas som fristående företag även om de ägs av en kommun eller ingår i en koncern.

I förarbetena sägs att en rimlig avkastning måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder. På så sätt möjliggörs den nödvändiga jämförelsen mellan olika placeringsalternativ. Nätmyndigheten har tidigare utgått från den s.k. WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital) för att bedöma en skälig avkastning i nätverksamhet. Regeringen ansåg att det bör vara ett ställningstagande för EI om WACC-metoden fortsättningsvis ska användas, liksom hur de olika variabelvärdena i så fall ska viktas (prop. 2008/09:141 s. 79).

EI har under arbetet med förhandsregleringen aviserat en avsikt att kalkylräntan även i fortsättningen ska beräknas med WACC-metoden (EIR 2009:09 s. 12). Denna avsikt bekräftades även i EI:s slutrapport inför den första tillsynsperioden (EIR 2010:24 s. 5). I EIPM 2011:07 har EI slutligen redovisat sin uppfattning om vad som är en rimlig kalkylränta. I detta PM uttalas även uppfattningen att kalkylräntan ska användas för hela tillsynsperioden.

För att komma fram till en rimlig kalkylränta har EI tagit in underlag från olika konsulter och experter. EI har även särskilt utrett frågan om skattemässiga överavskrivningars effekt på kalkylräntan. Dessutom har EI gjort en egen analys avseende några av parametrarna i WACC-metoden för att bedöma vilken nivå på kalkylräntan som är rimlig. Därvid har EI justerat

experternas förslag avseende värdet på fem av parametrarna. EI har där-
efter sammantaget kommit fram till att en rimlig kalkylränta för tillsyns-
perioden är 5,2 procent.

I bilaga 4 till EIPM 2011:07, Analys av parametrar i kalkylränteberäk-
ningen m.m., anges att WACC-metoden och CAPM-metoden (Capital
Asset Pricing Model) har använts för tillsynsperioden 2012 – 2015. EI
har, eftersom de av konsulterna föreslagna kalkylräntorna skilt sig myck-
et åt, funnit behov av ytterligare utredning beträffande de i beräkningen
ingående parametrarna. I bilagan redovisar EI sin syn på ett antal utvalda
parametrar och hur dessa kan justeras. Därefter gör EI olika beräkningar
utifrån konsulternas ingångsvärden och justerar fem parametervärden.
Medelvärdet för dessa beräkningar blir 5,2 procent.

Nätföretagen uppfattade det som att EI valt att tillämpa WACC-metoden
för att beräkna kalkylräntan och hade inga invändningar mot detta. For-
tum har utformat sitt överklagande till förvaltningsrätten med utgångs-
punkt från att WACC-metoden har använts och ifrågasatt värden på olika
parametrar i beräkningen.

Förvaltningsrätten har i den överklagade domen funnit att en rimlig kal-
kylränta är 6,5 procent. För att komma fram till detta har förvaltningsrät-
ten tagit ställning till vissa av de i WACC-metoden ingående parametrar-
na. Avseende andra parametrar har förvaltningsrätten inskränkt sig till
vissa allmänna uttalanden.

I förarbetena har lagstiftaren tydligt uttalat att en rimlig avkastning måste
beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder och att detta är så
självkliart att det inte behöver uttryckas i lagtexten. Det har emellertid
lämnats öppet vilken metod som ska användas (prop. 2008/09:141 s. 79).

Ett etablerat sätt att beräkna kalkylränta är att använda ett vägt genomsnitt av avkastningskraven för olika kapitalslag, en s.k. WACC. Hur det praktiskt ska göras beskrivs på delvis olika sätt. EI har i sina rapporter och PM redogjort för hur beräkning av en WACC ska göras.

I WACC-metoden ställs aktieägarnas och långgivarnas avkastningskrav i relation till deras respektive andel av det totala kapitalet. Storleken på kalkylräntan beror således på långgivares och ägares avkastningskrav samt företagets kapitalstruktur. Avkastningskravet för lånat kapital utgörs av den ränta som en långgivare kräver för att låna ut pengar till företaget. Det avkastningskrav som ägaren ställer motsvarar den kompensation som ägaren vill ha för att investera kapital. Detta kan beräknas med CAPM-metoden. Vid beräkningen av intäktsramen används en real kalkylränta före skatt. Eftersom de beräkningar som gjorts med WACC-metoden ger en nominell ränta efter skatt, omräknas kalkylräntan i flera steg och med olika metoder.

Vid beräkning inom WACC-metoden prövas en rad olika faktorer såsom riskfri ränta, kreditriskpremie, nätföretagets betavärde, marknadsrisk, kapitalstruktur, skattesats m.m. När det gäller att bestämma värdet på dessa olika parametrar kan olika beräkningsmetoder användas. Vidare kan bedömningen göras med olika utgångspunkter, t.ex. vilket tidsperspektiv som kalkylräntan ska avse. De metoder och utgångspunkter som väljs för att bestämma värdet på parametrarna är av avgörande betydelse för vilket slutligt värde som fastställs för kalkylräntan.

I prop. 2008/09:141 s. 79 konstaterar regeringen att ingen allvarlig kritik har riktats mot nätmyndighetens val att använda WACC-metoden. Däremot råder olika meningar om olika variabelvärden i metoden, exempelvis vad som är en riktig betakoefficient, marknadsens riskpremie m.m. Det framstår som sannolikt att det inte är metoden i sig utan bedömningen och viktningen av olika faktorer som kommer att föranleda meningsskilj-

aktigheter. Det bör även fortsättningsvis vara ett ställningstagande för EI om WACC-metoden ska användas, liksom hur de olika variabelvärdena i så fall ska viktas.

Så som WACC-metoden beskrivs i EI:s PM och rapporter samt i experternas utlåtanden förutsätter metoden att det fastställs värden på de olika parametrar som ingår i metoden. Dessa värden används sedan för att beräkna en kalkylränta med förutbestämda matematiska formler. Den bedömning och de överväganden som görs inom metoden avser således vilket värde på parametrarna som är rimligt. Det är även på detta sätt metoden används inom andra områden och av andra myndigheter, t.ex. Post- och telestyrelsen.

KAMMARRÄTTENS BEDÖMNING

Allmänt om lagstiftning och bevisning

EI har i ett uttalande den 10 december 2013 anfört att det är helt orimligt med en så otydlig lagstiftning, att grundläggande principer om hur elnätsavgifterna ska sättas måste avgöras i domstol. I överklagandet har EI anfört att regleringen är synnerligen översiktlig i fråga om den närmare metoden för fastställande av skäligen kostnader. Framför allt bestäms inte genom regleringen hur nätföretagens kapitalkostnader ska beräknas. Lagstiftaren har inte uttryckt någon preferens för en viss metod. Det har överlämnats till EI att bestämma hur beräkningen ska ske. EI konstaterar även i ett yttrande att uppskattningarna av rimlig kalkylränta/WACC varierar betänkligt beroende på vilka premisser experterna utgår ifrån.

I lagens förarbeten (prop. 2008/09:141) förs en allmän diskussion om tänkbara beräkningsmetoder och om hur olika svårigheter kan hanteras. Uttryckliga besked i centrala frågor saknas däremot. EI tolkar detta som ett långtgående bemyndigande att finna metoder för att fastställa en intäktsram som ska täcka skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet

under tillsynsperioden och ge rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). EI fäster mycket stor vikt vid elkonsumenternas intressen och anser att alla beräkningar, oberoende av vilken metod som använts, ska kompletteras med en skälighetskontroll. Nu tillämplig lagstiftning har kommit till först efter det att EU-kommissionen väckt talan mot Sverige med påstående att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt elmarknadsdirektivet. Vid remissbehandling av förslaget till nu gällande utformning av ellagen (prop. 2008/09:141) efterlyste bl.a. EI tydligare bestämmelser angående skälighetsbedömningen (prop. s. 60). Beträffande beräkning av kapitalbasen var remissinstanserna genomgående kritiska. De föreslagna bestämmelserna ansågs otillräckliga och otydliga (prop. s. 69 f.). En central fråga för kammarrätten blir inledningsvis att avgöra om EI överskattar det utrymme för egna överväganden och lösningar som ellagen ger myndigheten samt om skälighetsbedömningen är inbyggd i de anvisningar som finns i ellagen och kapitalbasförordningen eller ska ske genom en helt fristående prövning.

Kammarrätten anser inte att bevisfrågor på något avgörande sätt kan påverka de ställningstaganden som måste göras avseende övergångsmetoden och kalkylräntan. I den mån bevisfrågor aktualiseras tillämpar kammarrätten allmänna förvaltningsrättsliga principer. Att fastställa några särskilda principer som ska gälla vid tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. ellagen kan inte komma i fråga.

Metod för att fastställa intäktsramen

Bestämmelsen i 5 kap. 6 § ellagen utgör den grundläggande regeln om hur en intäktsram ska beräknas. Intäktsramens storlek styrs dock även av andra bestämmelser i 5 kap. ellagen och i kapitalbasförordningen. Om metoden utformas så att beräkningen görs i enlighet med de kriterier som anges i lagen och dess förarbeten samt kapitalbasförordningen, bör beräkningen också ge ett resultat som överensstämmer med nämnda regle-

ring, dvs. en intäktsram som bl.a. ger nätföretaget en skälig kostnads-
täckning och en rimlig avkastning på kapitalbasen. Uppfylls detta får
även kundernas intresse av låga och stabila nätavgifter och behovet av
nödvändiga investeringar i elnätet anses vara beaktat. Den skälighetsbe-
dömning som ska göras innebär endast att en intäktsram ska beräknas
utifrån de kriterier som anges i regleringen. Så som regelsystemet har
utformats finns det således inte utrymme för någon sådan ytterligare skä-
lighetskontroll som EI förespråkar. Om avsikten med ellagen är att ge EI
sådana utomordentligt vidsträckta befogenheter som myndigheten anser
sig ha, hade det varit nödvändigt att på ett tydligt sätt ange detta direkt i
lagtexten. Möjligheten att åstadkomma ändringar genom överklagande
skulle med EI:s tolkning av lagen i flera avseenden bli närmast illusorisk.
Myndighetens befogenhet att fastställa intäktsram skulle därmed bli be-
roende av dess egen tolkning av förarbeten som nöjer sig med att redo-
visa olika tänkbara metoder för erforderliga beräkningar.

Däremot ger reglerna utrymme för att de beräkningar som ska göras för
att fastställa intäktsramen kan utformas på olika sätt. Bestämmelserna i
ellagen och kapitalbasförordningen tillsammans med uttalanden i förar-
betena ger övergripande anvisningar om hur beräkningen ska göras. På
en mera detaljerad nivå finns olika alternativ. En metod kan således ut-
formas på olika sätt utan att den kan sägas gå utanför de ramar som regle-
ringen anger. Regleringen lämnar därmed utrymme för att fastställa in-
täktsramen till olika stora belopp. Som EI anført utgör därför schablon-
metoden inte det enda möjliga sättet att beräkna den aktuella intäktsra-
men.

Även om specifika metodval inte uttryckligen har angetts, ger uttalanden
i förarbetena tillsammans med de bestämmelser som finns, vägledning
för vilka metoder och principer som ska väljas eller är möjliga att välja.
Den inriktning som anvisas för beräkningen begränsar således i vissa
avseenden EI:s utrymme.

Eftersom det är fråga om omfattande och relativt komplicerade beräkningar kan det i praktiken vara svårt att ta fram en metod som i alla delar blir optimalt utformad från början. Det ligger därför i sakens natur att en metod kan behöva omarbetas, förfinas och justeras.

Enligt kammarrättens mening kan dock en betydande förändring av en grundligt utarbetad metod inte genomföras hur som helst (jfr Kammarrätten i Stockholms domar den 29 juni 2010 i mål nr 5270-09 och 7358-09 samt den 19 mars 2012 i mål nr 4315-10 och 4316-10). Ett grundläggande krav på en justering av beräkningsmetod måste vara att justeringen görs inom ramen för det regelverk som metoden bygger på. En justering måste därför göras med beaktande av de bestämmelser som finns om hur skälighetsbedömningen ska göras. Om justeringen avser ett tidigare välmotiverat ställningstagande bör det krävas en grundlig utredning och noggranna överväganden. Nätföretagen bör ges möjlighet till insyn och få tillfälle att lämna synpunkter på samma sätt som vid utformandet av den grundläggande metoden.

Det sätt på vilket kapitalkostnadsberäkningen görs i schablonmetoden överensstämmer med de anvisningar och den inriktning för beräkningen av kapitalkostnaderna som regleringen anger. Även i övriga delar av beräkningen följer schablonmetoden de ramar som angetts. Beräkningen enligt schablonmetoden kan därför inte sägas strida mot regleringen. Metoden är därför användbar för att beräkna en intäktsram som inkluderar erforderlig skälighetsbedömning, även om metoden inte är direkt utpekad i regleringen.

EI har valt att inte justera sina beräkningar inom ramen för schablonmetoden. EI har i stället gjort en fristående justering, benämnd "övergångsmetoden". EI:s metod för beräkning av intäktsram utgörs således av en inledande beräkning med schablonmetoden. Efter att ha jämfört detta

resultat med nätföretagets historiska intäktsnivå och bedömt att intäkterna vid användning av schablonmetoden skulle bli för stora, har EI fastställt intäktsramen till de historiska intäkterna plus 6/18 av den med schablonmetoden framräknade möjliga ökningen av intäkterna. Genom senare medgivna justeringar görs ett tillägg som innebär att löpande opåverkbara kostnader och kapitalkostnader för nya anläggningar i sin helhet medräknas i intäktsramen. Övergångsmetoden reducerar således den intäktsram som beräknas med schablonmetoden. Avsikten är att en beräkning enligt schablonmetoden ska ges successivt genomslag under fyra tillsynsperioder.

Vid utformningen av schablonmetoden har EI utgått från ellagen, kapitalbasförordningen och förarbetena till nämnda lag och förordning. EI har, efter noggrant genomförda utredningar, jämförelser och överväganden kommit fram till väl motiverade ställningstaganden om hur beräkningen ska göras. Detta framgår av det omfattande underlag i form av bl.a. promemorior och rapporter som EI tagit fram. Arbetet med att ta fram schablonmetoden pågick i över två år. Nätföretagen och andra intressenter har deltagit i arbetet, som har präglats av öppenhet och förutsägbarhet. Schablonmetoden har, som nämnts, utformats inom de ramar som lagstiftaren angett avseende hur skälighetsbedömningen och beräkningen av en intäktsram ska göras. Vidare har schablonmetoden utformats för att vara långsiktig och generellt användbar. EI:s överväganden och analyser har även omfattat elkonsumenternas intressen.

Övergångsmetoden innebär inte en mindre justering av beräkningen enligt schablonmetoden utan en genomgripande förändring av det sätt på vilket intäktsramen beräknas. Enligt kammarrättens mening kräver en justering av en metod som utarbetats på det sätt som skett vad gäller schablonmetoden, nya utredningar och väl övervägda ställningstaganden. Övergångsmetoden har inte föregåtts av någon egentlig utredning och några väl underbyggda analyser eller överväganden har inte presenterats.

Övergångsmetoden har beskrivits som en nödlösning (se t.ex. Stefan Yards utlåtande den 5 mars 2014). Varken nätföretagen eller andra intressenter har haft möjlighet till insyn eller kunnat lämna synpunkter på utformningen av övergångsmetoden. Den har inte kommit till på ett transparent och förutsägbart sätt.

Övergångsmetoden är inte utformad inom de ramar som regleringen anger för hur skälighetsbedömningen och beräkningen av nätföretagets intäktsram ska göras. Den är inte heller generellt användbar, långsiktig eller stabil. Att EI hade kunnat utforma schablonmetoden på ett annat sätt från början är inte ett tillräckligt skäl för att tillämpa övergångsmetoden. Övergångsmetoden kan därför inte godtas som en metod för att beräkna och bedöma nätföretagets intäktsram.

Kammarrätten anser sammanfattningsvis att det uteslutande är schablonmetoden som ska användas för att beräkna nätföretagets intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015. Någon fristående skälighetskontroll får inte göras. EI:s överklagande ska därför avslås i denna del.

Kalkylränta

EI har redan 2009 tillkännagett att kalkylräntan ska beräknas med WACC-metoden. Denna metod är den enda ekonomiskt vedertagna metod som över huvud taget har varit aktuell. Det är även denna metod som nämns i förarbetena och den metod som EI tidigare har använt sig av. Fortum får därför anses ha haft fog för uppfattningen att det är denna metod som EI ska använda sig av vid bestämmande av kalkylräntan. Även förvaltningsrätten har utgått från att EI använt WACC-metoden och att det är parametrarna i metoden som varit relevanta för att bestämma kalkylräntan.

Det förhållandet att det i förarbetena har uttalats att EI får ta ställning till om WACC-metoden fortsatt ska tillämpas medför inte att EI kan välja att

fastställa kalkylräntan genom tillämpning av en egenhändigt konstruerad metod som endast delvis ansluter sig till WACC-metoden. Än mindre kan EI ersätta WACC-metoden med en samlad bedömning utifrån olika underlag och överväganden utan att visa att detta är förenlig med någon annan ekonomiskt vedertagen metod.

EI har numera uppgett att den av myndigheten fastställda kalkylräntan inte har beräknats enligt WACC-metoden. EI har inte redovisat konsekventa beräkningar av kalkylräntan med tillämpning vare sig av WACC-metoden eller någon annan ekonomiskt vedertagen metod. Kammarrätten har redan konstaterat att det inte finns något stöd vare sig i lag eller i förarbeten för den, från schablonmetoden helt fristående, skälighetskontroll som EI använt för att minska intäktsramen med hjälp av en övergångsmetod. Något sådant stöd finns lika lite vad avser beräkning av kalkylräntan. En sådan samlad bedömning utifrån olika underlag och överväganden som EI gjort kan således inte godtas.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner kammarrätten att den enda metod som kan komma ifråga för att beräkna och fastställa kalkylräntan för tillsynsperioden 2012 – 2015 är WACC-metoden. Detta innebär, till skillnad från vad EI har hävdats, att de i metoden ingående parametrarna måste prövas.

Kammarrätten har övervägt att återförvisa frågan om beräkning av kalkylränta till EI för nya beräkningar med angivande av en ekonomiskt vedertagen metod och fullständig redovisning av underlaget för dessa beräkningar på sätt som t.ex. Post- och telestyrelsen gjort i PTS-ER-2014:17. Hela syftet med förhandregleringen för fastställande av intäktsramar är emellertid att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Med hänsyn till den långa tid som redan förflutit, utan att nätföretagen eller kunderna fått besked om vilken intäktsram som ska gälla, är detta inte lämpligt. Ett beslut om återförvisning skulle endast medföra yt-

terligare tidsutdräkt och osäkerhet, något som varken ligger i EI:s eller nätföretagens intresse. Kammarrätten anser därför att rätten, med tillämnning av WACC-metoden, måste bestämma en kalkylränta som ska användas för den aktuella tillsynsperioden.

I domstolarna har parterna åberopat ett stort antal utlåtanden från sakkunniga och experter. Dessa redogör för hur de anser att olika parametrar i beräkningen ska bestämmas och hur en rimlig kalkylränta ska beräknas. De har utgått från WACC-metoden men använt sig av olika beräkningsmetoder för att komma fram till värden på de olika parametrarna. De skillnader som finns i experternas bedömningar visar att användning av WACC-metoden medför stora svårigheter och betydande osäkerhetsmoment. Kalkylräntan har således beräknats till mellan 3,9 och 8,1 procent. Även när det gäller värdet på ingående parametrar finns stor spridning.

Det ovanstående visar tydligt på svårigheterna att, med WACC-metoden, fastställa en rimlig kalkylränta. Eftersom WACC-metoden bygger på uppskattningar av komplicerade ekonomiska förhållanden är det naturligt att olika experter kommer till olika slutsatser. Detta innebär inte att någon av dem har rätt eller fel. Samtliga experter synes ha gjort sina bedömningar enligt ekonomiskt vedertagna metoder.

Trots de praktiska svårigheterna att tillämpa WACC-metoden för här aktuellt syfte måste kammarrätten, som inte tar ställning till om sådana överväganden lämpligen bör göras av en domstol, pröva och ange rimliga värden på de i beräkningen ingående parametrarna. Kammarrätten måste också utföra den slutliga beräkningen av kalkylräntan. Kammarrättens bedömning av vad som kan vara ett rimligt värde på parametrarna görs enbart utifrån parternas argumentation och den bevisning som de har åberopat, främst i form av expertutlåtanden. Kammarrätten är härvid inte bunden av de parametervärden som EI använt. Prövningsramen i kam-

marrätten är dock, med hänsyn till EI:s beslut och förvaltningsrättens dom, begränsad till en kalkylränta mellan 5,2 och 6,5 procent.

I kammarrätten har parterna argumenterat utförligt kring frågan om vilket tidsperspektiv de anser ska användas som utgångspunkt för att fastställa kalkylräntan. De tidsperspektiv som använts i de olika beräkningarna är en momentan kalkylränta, en kalkylränta för perioden 2012 – 2015, en kalkylränta som ska vara stabil under en längre period och en kalkylränta som beräknas i efterhand. Frågan om vilket tidsperspektiv som anläggs har stor betydelse för nivån på den slutliga kalkylräntan.

Experterna har i sina utlåtanden utgått från olika tidsperspektiv. I flera utlåtanden görs alternativa beräkningar med olika tidsperspektiv som utgångspunkt. Det synes således inte finnas något hinder för att med ekonomiskt vedertagen metod tillämpa olika synsätt i denna fråga.

Av EI:s beslut och bilagor kan inte utläsas om EI ansett att kalkylräntan ska vara långsiktigt stabil eller inte. EI har dock uttalat att det är önskvärt att kalkylräntan inte varierar mycket mellan tillsynsperioderna. Av handlingarna i målet i förvaltningsrätten framgår att nätföretagen hela tiden har utgått från att EI anlagt ett långsiktigt perspektiv och ansett detta vara korrekt. Företagens argumentation och bevisning har utformats med denna utgångspunkt. EI har inte någon gång före sitt kompletterande yttrande till kammarrätten i mars 2014 hävdad att det långsiktiga perspektivet skulle vara felaktigt. Förvaltningsrätten har dessutom utgått från att parterna varit överens om att kalkylräntan ska bestämmas utifrån ett långsiktigt perspektiv.

Det övergripande syftet med förhandregleringen är att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder (prop. 2008/09:141 s. 31). Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet (prop. 2008/09:141 s. 58). I Europaparlamentets och rådets direktiv

2009/72/EG art. 37.6.a anges särskilt att nödvändiga investeringar i näten ska kunna göras för att säkra nätens funktion (jfr även EU-domstolens dom i mål C-274/08 p. 38). En investering i elnät har en mycket lång investeringshorisont, vilket kräver att nivån på avkastningen kan bedömas på längre sikt med viss förutsägbarhet. Utredningen i målet ger stöd för att en stabil kalkylränta skulle ha positiv effekt på nätföretagens vilja och förmåga att göra de investeringar som krävs. Vidare framgår av utredningen att om kalkylränta bestäms med ett kortsiktigt perspektiv kan intäktsramen komma att variera kraftigt mellan tillsynsperioderna. Mot bakgrund av det anförda anser kammarrätten att det för tillsynsperioden 2012 – 2015 är rimligt och i överensstämmelse med förhandsregleringens syfte att anlägga ett långsiktigt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs.

Kammarrätten redovisar i det följande sin uppfattning om rimliga värden på de i WACC-metoden ingående parametrarna för tillsynsperioden 2012 – 2015. Kammarrätten förutsätter att EI:s inställning är att parametrarna, när beräkningarna ska göras på det sätt som kammarrätten bestämt, ska ha det värde som EI använt i bilaga 4 till EIPM 2011:07. Vid beräkningarna har kammarrätten använt samma beräkningssätt som EI tillämpat.

Kapitalstruktur

Finansieringen i ett företag sker genom eget kapital och lån. I WACC-metoden ställs aktieägarnas och långgivarnas avkastningskrav i relation till deras respektive andel av det totala kapitalet. För beräkning av kalkylräntan behöver därför nätföretagens kapitalstruktur bedömas.

Bland experterna finns en bred enighet om att det inte är nätföretagens faktiska skuldsättning som ska beaktas utan företagets optimala kapitalstruktur, dvs. den kapitalstruktur som återspeglar vad ett effektivt nätföretag bör ha. En sådan kapitalstruktur ska minimera nätföretagets vägda

kapitalkostnad. Vidare är experterna eniga om att kapitalstrukturen ska baseras på marknadsvärden och inte på bokförda värden.

Experterna har valt ut tillräckligt stora och väletablerade företag med sådan utvecklad finansförvaltning att de kan styra kapitalstrukturen mot det optimala och jämfört dessa företag. Trots att experterna använt sig av samma ekonomiska metod kommer de fram till olika värden, ca 25 – 50 procent. Skillnaden kan till viss del bero på val av jämförelsebolag.

EI anser att jämförelseföretagen har en högre risk än nätföretagen och gör därför sin jämförelse med utgångspunkt från bokförda värden. EI anser att låg risk och stabila intäkter bör leda till att ett rationellt företag har en relativt hög skuldandel. EI har därför utgått från en skuldandel om 50 procent.

I experternas utlåtanden har kapitalstrukturen baserats på marknadsvärden och inte på bokförda värden. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att EI utan erforderligt stöd frångått ekonomiskt vedertagen metod när skuldandelen beräknats högre med hänvisning till bokförda värden.

Fortum anser att skuldandelen ska bestämmas till 37 procent. Detta utgör ett genomsnitt av den nivå som Ernst & Young och Grant Thornton angett i de utlåtanden som EI tagit in inför sitt beslut. EI har inte lämnat någon utredning som motsäger att denna nivå är rimlig. Kammarrätten anser därför att en skuldandel om 37 procent ska användas vid beräkning av kalkylräntan.

Risikfri ränta

Med riskfri ränta menas den förväntade avkastningen från riskfria investeringar. Det finns emellertid inte några sådana investeringar eftersom varje investering medför risker. Den riskfria räntan anses vara den minsta

avkastning som en investerare kan kräva. I WACC-metoden ingår den riskfria räntan i beräkningen både vid bestämmandet av kostnaden för lånat kapital och kostnaden för eget kapital.

Vid bestämmande av värdet på riskfri ränta har tidsperspektivet stor betydelse. Den riskfria ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen bör därför baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd.

Experterna har använt sig av flera olika metoder och beräkningssätt för att uppskatta ett rimligt värde på den riskfria räntan. De flesta experter baserar sina bedömningar på olika statsobligationer med olika löptider, men även andra metoder förekommer. Härutöver görs olika skattningar och beräkningar.

EI har använt en metod som innebär att den riskfria räntan bestäms genom att den långsiktigt förväntade utvecklingen av BNP adderas till Riksbankens långsiktiga inflationsmål. EI har därvid kommit fram till en nominell riskfri ränta om 4 procent, BNP-utveckling 2 procent och inflation 2 procent. Fortum har inte någon invändning mot metoden men anser att tillväxten av BNP i stället bör uppskattas till 2,5 procent. De experter som uttalat sig angående den långsiktigt förväntade BNP-utvecklingen är inte eniga. Kammarrätten finner inte skäl att frångå EI:s bedömning i någon del. Den riskfria ränta som ska användas är därmed 4 procent.

Kreditriskpremie

Kreditriskpremien ska spegla nätföretagens kostnader för att skaffa kapital på kreditmarknaden. Premien kan beskrivas som den ränta, utöver riskfri ränta, som en långivare kräver. Den ska beakta förväntad kostnad för framtida lånefinansiering, dvs. nätföretagets långsiktiga upplåningskostnad.

EI har i sina beräkningar tillämpat en kreditriskpremie om 1,49 procent, vilket är ett genomsnitt av vad Ernst & Young och Grant Thornton har föreslagit. Fortum hävdar att eftersom Ernst & Young har bedömt en momentan kreditriskpremie är denna för låg i ett långsiktigt perspektiv. Fortum anser att en långsiktig kreditriskpremie är minst 1,83 procent, vilket är den premie som Grant Thornton förordar. Experterna har använt ett flertal olika metoder och i sina beräkningar kommit fram till en kreditriskpremie som ligger mellan 0,5 och 3,5 procent.

Bedömningen av kreditriskpremien ska göras med ett långsiktigt perspektiv. Skillnaderna i experternas bedömning beror till stor del på att de haft olika utgångspunkter i detta avseende och bedömt företagets kreditrating olika. En längre löptid på en kredit motiverar vanligtvis en högre riskpremie. De experter som använt ett långsiktigt perspektiv har kommit fram till en högre riskpremie än den som EI har använt. Kammarrätten, som tagit ställning för ett långsiktigt perspektiv, anser att det är rimligt att använda en kreditriskpremie om 1,83 procent vid beräkning av kalkylräntan.

Marknadsriskpremie

Kammarrätten har med ledning av Ernst & Young och Grant Thorntons ursprungliga värden, som inte ifrågasatts, beräknat marknadsriskpremien till 4,735 procent.

Betavärde

Beta är ett vedertaget mått på systematisk risk och anger hur riskfylld investeringen är i förhållande till genomsnittlig riskinvestering. Marknadens betavärde är 1. Betavärden under 1 innebär en lägre risk än marknadsgenomsnittet. Ett enskilt företags betavärde speglar således företags risk i förhållande till marknadens risk.

De flesta experter har bedömt betavärdet genom historisk regressionsanalys. Detta synes vara ett etablerat tillvägagångssätt. Experterna har studerat olika företag, använt olika index, tillämpat olika mätfrekvenser och använt olika långa mätperioder. Detta har lett till att betavärdena skiljer sig åt. Betavärden som är beräknade utifrån historisk regressionsanalys omräknas i olika steg för att få fram lämpliga jämförelsevärden. Det finns olika uppfattningar om hur detta ska göras.

Några experter använder en s.k. Bloombergomräkning vid beräkningen av betavärdet. Detta motiveras av att betavärdet för ett företag tenderar att röra sig mot marknadens snitt, dvs. betavärde 1. Effekten av en Bloombergomräkning är att företag med ett betavärde under 1 får en högre kalkylränta eftersom betavärdet justeras uppåt mot 1, vilket innebär att kostnaden för eget kapital ökar.

EI anser inte att någon Bloombergomräkning ska göras och har därför justerat Grant Thorntons beräkning i detta avseende. EI har konstaterat att nätföretagen har ett betavärde under 1 och att en Bloombergomräkning då innebär att riskerna förväntas öka med tiden. EI beaktar att nätföretagen har monopol och anser att branschen är väl etablerad samt att riskerna är väl kända och låga. Fortum anser att Bloombergomräkning ska göras för att inte den framtida risken ska underskattas. Om någon omräkning inte görs, måste detta kompenseras på annat sätt t.ex. genom en höjning av den särskilda riskpremien.

Det finns inget entydigt stöd för att göra en Bloombergomräkning. Det är ungefär hälften av experterna som förespråkat en sådan omräkning. Det finns visst stöd i utredningen för att nätföretagens betavärde, p.g.a. monopolsituationen och låg risk, inte rör sig mot genomsnittet på aktie marknaden. Kammarrätten finner att det inte har kommit fram tillräckliga skäl för att göra en Bloombergomräkning av betavärdet. Betavärdet bör därför bestämmas till ett genomsnitt av Ernst & Youngs och Grant

Thorntons värden med beaktande av EI:s justering av sistnämnda värde. Kammarrätten har beräknat detta genomsnitt till 0,38. Vid omräkningen av detta värde har kammarrätten använt den skuldsättningsgrad om 58,73 procent som följer av den kapitalstruktur som kammarrätten tidigare funnit rimlig. Det betavärde som ska användas blir då, med den omräkningsmetod som EI tillämpat, 0,544.

Särskild riskpremie

Den särskilda riskpremien används för att fånga upp icke-systematiska risker och utgör ett tillägg till avkastningen på eget kapital utöver det som uppskattningarna av betavärdet ger. Det handlar således om och i vilken utsträckning olika företagsspecifika osäkerheter ska beaktas.

Experterna anser att en särskild riskpremie är motiverad. Däremot skiljer sig deras uppfattningar åt beträffande vilka risker som är värda att beakta och hur stort tillägg som är motiverat. Bland risker som nämns finns småbolagspremie, illikviditetsrisk, regulatorisk risk samt osäkerhetsmoment vad gäller avkastningskrav.

EI har använt en särskild riskpremie om 0,5 procent, vilket överensstämmer med den premie som använts i Finland. Fortum anser att den särskilda riskpremien bör vara 1 procent. En majoritet av experterna har använt sig av högre särskild riskpremie än EI. Kammarrätten finner med hänsyn till framtida risker, särskilt vad gäller regleringar, och många andra osäkerhetsfaktorer att det är rimligt att använda en särskild riskpremie om 1 procent.

Skattesats

Den kalkylränta som beräknas med WACC-metoden är en nominell ränta efter skatt. Eftersom en real kalkylränta före skatt ska användas måste konvertering ske till ränta före skatt. För detta finns en etablerad metod som innebär att räntan divideras med 1 minus skattesatsen.

Svenska skatteregler ger företagen möjlighet att skriva av tillgångar i en snabbare takt än vad som motsvarar tillgångens ekonomiska livslängd. Sådan överavskrivning ger upphov till en latent skatteskuld och ger därmed en räntefri skattekredit. Möjligheten till skattemässig överavskrivning medför att den effektiva skatt som betalas kan avvika från gällande bolagsskatt. Så småningom kommer dock överavskrivningarna att återföras. Skattekrediten innebär därmed enbart en förskjutning av skattebetalningarna. Den fråga som uppstår vid konvertering av kalkylräntan är således om en justerad skattesats ska tillämpas i stället för bolagsskatten.

EI har funnit att nätföretagens faktiska skattesats enligt årsrapporter för åren 2003 – 2009 uppgått till 20 procent och anser att skattemässiga överavskrivningar måste beaktas.

Bland experterna råder olika meningar om vilken skattesats som ska användas vid konverteringen av kalkylräntan. De är dock eniga om att skattemässiga överavskrivningar kan medföra att kalkylräntan överskattas. Det uppkommer emellertid problem vad gäller att beakta skattekrediten på ett rättvist och likvärdigt sätt. De experter som har använt bolagsskatten motiverar detta med att det saknas en tillräckligt precis metod för att justera skattesatsen. Nätföretagens möjligheter att göra överavskrivningar skiljer sig mycket åt.

Med hänsyn till svårigheterna att finna en godtagbar metod för att justera skattesatsen, de stora skillnader som finns mellan nätföretagens möjligheter till överavskrivningar och det övergripande intresset av stora framtida investeringar finner kammarrätten inte rimligt att vid en beräkning av kalkylränta, som ska gälla för samtliga nätföretag, använda en justerad skattesats. Vid konvertering av kalkylräntan för tillsynsperioden 2012 –

2015 ska därför den vid tidpunkten för EI:s beslut gällande bolagsskatten, 26,3 procent, användas.

Inflation

Vid omräkning från nominell till real kalkylränta utgår kammarrätten från en inflation om 2 procent.

Beräkningen av kalkylräntan

Efter att på sätt som anges i det föregående ha tagit ställning till vad som är rimliga värden avseende aktuella parametrar har kammarrätten använt dessa för beräkning av kalkylräntan. Denna beräkning ger en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent. Den kalkylränta som ska användas vid beräkningen av Fortums intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015 är därmed 6,5 procent. EI:s överklagande ska således avslås även i denna del.

Beräkning av ökad kapitalkostnad

Parterna var i förvaltningsrätten ense om att Fortums kapitalbas hade värderats till ett 794 tkr för lågt belopp. I den överklagade domen har förvaltningsrätten bifallit Fortums överklagande. I denna del inskränker sig frågan i målet således till vilken kalkylränta som ska användas. Kammarrätten har funnit att kalkylräntan som ska användas för beräkning av intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015 ska vara 6,5 procent. EI:s överklagande ska därför avslås även i denna del.

Sammanfattning

Det är uteslutande schablonmetoden som ska användas vid beräkning av Fortums intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015. Detta uppfyller ellagens krav på skälighetsbedömning.

Den reala kalkylränta före skatt som ska användas för beräkning av intäktsram för tillsynsperioden 2012 – 2015 ska vara 6,5 procent.

EI:s överklagande ska därför avslås i sin helhet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Christer Abrahamsson

Göran Mattsson
referent

Johan Nordström



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2013-12-11
Meddelad i
Linköping

Mål nr
8015-11
Enhet 1

KLAGANDE

Fortum Distribution AB, 556037-7326
115 77 Stockholm

Ombud

1. Advokat Jonas Eklund
2. Advokat Carl Johan af Petersens
Advokatfirman Vinge KB
Box 1703
111 87 Stockholm

3. Dr. Mikael Runsten

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

Ombud

1. Advokat Jörgen Larsson
2. Advokat Tobias Bengtsson
3. Jur.kand. Ida Odelius
Wistrand Advokatbyrå
Box 11920
404 39 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionens beslut den 28 oktober 2011, se bilaga 1
(utan i beslutet angivna bilagor)

SAKEN

Fastställande av intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 enligt ellagen
(1997:857)

Dok.Id 136940

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Förvaltningsrätten avslår Fortum Distribution AB:s yrkande om att intäktsramen ska fastställas till ett visst angivet belopp.
 2. Förvaltningsrätten fastställer att beräkningen av rimlig avkastning ska ske med en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent.
 3. Förvaltningsrätten bifaller Fortum Distribution AB:s yrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av intäktsram avseende redovisningsenhet REL00860 för tillsynsperioden 2012–2015.
 4. Förvaltningsrätten bifaller delvis Fortum Distribution AB:s yrkande om att kapitalkostnaden ska öka och att denna ska beräknas utifrån den kalkylränta om 6,5 procent som förvaltningsrätten beslutat om.
 5. Förvaltningsrätten avslår Fortum Distribution AB:s yrkande om att konverteringen av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen ska ske med en ränta om 8,69 procent.
 6. Förvaltningsrätten återförvisar målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp för redovisningsenhet REL00860 för tillsynsperioden 2012–2015 med beaktande av förutsättningarna i punkt 2–4. Detta kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp.
-

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE	2
BAKGRUND	6
YRKANDEN	7
Fortum	7
Energimarknadsinspektionen	9
BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV	12
KALKYLRÄNTA (WACC)	13
Inledning	13
Vad Fortum anfört	16
Allmänt om Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta	16
Riskfri ränta	18
Särskild riskpremie	19
Bloombergomräkning	21
Kreditriskpremie	22
Skuldsättningsgrad	23
Avdrag för skattecredit	24
Vad Energimarknadsinspektionen anfört	26
Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta	26
Avdrag för skattecredit	28
Av Fortum åberopade utlåtanden (i relevanta delar)	28
Thore Johnsen	28
Peter Jennergren	30
Tomas Käberger	31
Mattias Ganslandt	32
Kenth Skogsvik	34
PwC	34
KPMG	36
ICECAPITAL	38
Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar)	39

<i>Ernst & Young</i>	39
<i>Grant Thornton</i>	40
<i>Stefan Yard</i>	41
<i>Jan Bergstrand</i>	42
Förvaltningsrättens bedömning	43
<i>Inledning</i>	43
<i>Risikfri ränta</i>	44
<i>Särskild riskpremie</i>	47
<i>Justering av betavärdet med Bloombergomräkning</i>	48
<i>Kreditriskpremie</i>	49
<i>Skuldsättningsgrad</i>	51
<i>Avdrag för skattecredit</i>	52
<i>Sammantagen bedömning avseende skälig kalkylränta</i>	54
ÖVERGÅNGSMETODEN	56
Inledning	56
Vad Fortum anför	57
<i>Inledning</i>	57
<i>Information</i>	58
<i>Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten</i>	58
<i>Övergångsmetodens överensstämmelse med allmänna rättsprinciper</i>	60
<i>Övergångsmetoden och historiska intäkter</i>	60
<i>Konsekvenser av övergångsmetoden</i>	62
Vad Energimarknadsinspektionen anför	65
<i>Inledning</i>	65
<i>Information</i>	66
<i>Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten</i>	67
<i>Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning</i>	70
<i>Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden</i>	71
Av Fortum åberopade utlåtanden (i relevanta delar)	73
<i>Thomas Bull</i>	73
<i>Peter Jennergren</i>	74

<i>Lars Bergman och Ulf Jakobsson</i>	75
Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar)	76
<i>Stefan Yard</i>	76
Förvaltningsrättens bedömning	78
<i>Konsumentintresset</i>	78
<i>Rimlig avkastning</i>	81
<i>Konsekvenser i övrigt</i>	83
<i>Sammanfattning</i>	84
RÄNTA FÖR OMRÄKNING AV ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR FRÅN KAPITALKOSTNAD TILL LÖPANDE KOSTNAD	85
Inledning	85
Vad Fortum anfört	85
Vad Energimarknadsinspektionen anfört	87
Förvaltningsrättens bedömning	88
KAPITALKOSTNADER	89
Vad Fortum anfört	89
Vad Energimarknadsinspektionen anfört	89
Förvaltningsrättens bedömning	89
SLUTSATSER	90
HUR MAN ÖVERKLAGAR	91

BAKGRUND

Fortum Distribution AB (Fortum eller nätföretaget) bedriver elnätverksamhet, redovisningsområde REL00860. Fortum har i förslag till intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 begärt att intäktsramen ska fastställas till 3 105 456 tkr. Energimarknadsinspektionen beslutade den 28 oktober 2011 att för den aktuella tillsynsperioden bl.a. i den fråga som nu är aktuell fastställa intäktsramen till 2 265 027 tkr i 2010 års prisnivå.

Eftersom det råder en monopolsituation för elnätverksamhet, är verksamheten reglerad i lag och förordning. Energimarknadsinspektionen har som tillsynsmyndighet till uppgift att kontrollera att nätföretaget uppfyller sina skyldigheter och att granska att nätföretaget tar ut skäliga avgifter och att leveransen av el är av god kvalitet.

I Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (elmarknadsdirektivet), uppställs krav på att tillsynsmyndigheten ska ansvara för att tillräckligt lång tid i förväg innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder för bl.a. överförings- och distributionstariffer eller dess beräkningsmetoder. Detta ska ske enligt transparenta kriterier.

Sverige har infört elmarknadsdirektivets bestämmelser i ellagen. Enligt ellagen ska det göras en förhandsprövning av nättarifferna. Förhandsprövningen ska ske genom att de samlade intäkterna som ett nätföretag högst får uppbära genom nättariffer under en tillsynsperiod, fastställs i förväg genom en så kallad intäktsram.

Grunderna för beräkning av intäktsram finns i 5 kap. ellagen och i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (kapitalbasförordningen). Frågor om t.ex. avskrivningstider, kalkylränta,

fördelning av kapitalkostnader över tid och kvaliteten i nätverksamheten har överlämnats till rättstillämpningen.

Energimarknadsinspektionen har utifrån bestämmelserna i ellagen och kapitalbasförordningen arbetat fram en schablonmetod för beräkning av intäktsram. Vid bestämmande av intäktsram har Energimarknadsinspektionen även fattat beslut om avskrivningstider, kalkylränta, indexering av olika intäkter och kostnader samt om tillämpning av en övergångsmetod.

Tillämpliga bestämmelser och en mera ingående beskrivning av Energimarknadsinspektionens metod för att beräkna och fastställa intäktsram redovisas i det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten har den 1–4 oktober och den 7–8 oktober 2013 oktober hållit muntlig förhandling i målet.

YRKANDEN

Fortum

Fortum yrkar i första hand att förvaltningsrätten med ändring av det överklagade beslutet ska fastställa intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 till 3 096 669 tkr, angivet i 2010 års prisnivå.

Vidare yrkar Fortum i första hand att förvaltningsrätten ska fastställa att den justering av de beslutade intäktsramarna som ska ske vid tillsynsperiodens slut ska göras utan hänsyn till hur intäktsramarna förhåller sig till historiska intäkter, dvs. utan tillämpning av övergångsmetoden.

I andra hand yrkar Fortum att förvaltningsrätten ska undanröja det överklagade beslutet och återförvisa ärendet till Energimarknadsinspektionen för förnyad prövning, med fastställande av följande utgångspunkter för beräkningen av intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015.

- Beräkningen av rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas) ska ske med en real kalkylränta före skatt om 6,6 procent.
- Någon begränsning av intäktsramen beroende på hur den förhåller sig till historiska intäkter ska inte ske och inte heller ska någon annan övergångsmetod tillämpas.
- Konverteringen av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen till löpande kostnader ska ske med en ränta om 8,69 procent.
- Kapitalkostnaderna ska öka med 227 tkr, i 2010 års prisnivå, jämfört med utgångspunkten i det överklagade beslutet.

För det fall förvaltningsrätten inte skulle bifalla Fortums andrahandsyrkande avseende begränsning av intäktsramen genom en övergångsmetod, yrkar Fortum att förvaltningsrätten, i tillägg till vad som ovan angivits, fastställer följande utgångspunkter för beslut om intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015.

- Fortum ska vid beräkning av intäktsram få full ersättning för löpande opåverkbara kostnader.
- De historiska intäkterna ska öka med 27 766 tkr för år 2006, med 27 751 tkr för år 2007 och med 28 603 tkr för år 2008, jämfört med utgångspunkterna i det överklagade beslutet. Beloppen anges i respektive års prisnivå.
- Uppräkning av de historiska intäkterna ska ske med samma utgångspunkt som Energimarknadsinspektionen i beslutet har angivit ska tillämpas för uppräkning av ingående poster beräknade

enligt schablonmetoden i samband med justeringen vid tillsynsperiodens slut, innebärande bl.a. att löpande opåverkbara kostnader ska uppräknas i förhållande till verklig kostnadsutveckling.

Enligt Fortums förtydligande innebär yrkandet följande.

- Löpande opåverkbara kostnader ska uppräknas i förhållande till verklig kostnadsutveckling och ska därmed inte vara föremål för indexberäkning.
- Uppräkning av de historiska intäkterna och de verkliga intäkterna ska ske med tillämpning av de index som används för uppräkning av ingående poster beräknade enligt schablonmetoden i samband med justeringen vid tillsynsperiodens slut. Faktorprisindex (FPI) för elnätsföretag (regionnät respektive lokalnät) ska således inte användas.
- Vid den justering som ska ske efter tillsynsperiodens slut ska de historiska intäkterna räknas upp till samma års prisnivå som övriga poster, varvid de principer som angivits ovan ska tillämpas.

Fortum yrkar som ett alternativt andrahandsyrkande, för det fall förvaltningsrätten inte skulle bifalla Fortums andrahandsyrkande avseende begränsning av intäktsramen genom en övergångsmetod, att förvaltningsrätten fastställer att övergångsregeln i vart fall inte ska tillämpas för de kapitalkostnader som beräknas på Fortums nuanskaffningsvärde för investeringar under perioden 2012–2015 utan avdrag för utrangeringar. Detsamma ska gälla avseende investeringar som gjorts under 2011.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen bestrider det belopp Fortum har yrkat i intäktsram. Energimarknadsinspektionen medger dock att beslutet ändras på så sätt att löpande opåverkbara kostnader och nettoinvesteringar i sin

helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen bestrider att förvaltningsrätten ska fastställa att den justering av de beslutade intäktsramarna som ska ske vid tillsynsperiodens slut ska göras utan hänsyn till hur intäktsramarna förhåller sig till historiska intäkter, dvs. utan tillämpning av övergångsmetoden.

Energimarknadsinspektionen bestrider att den reala kalkylräntan före skatt ska vara 6,6 procent och vidhåller att den ska vara 5,2 procent.

Energimarknadsinspektionen bestrider att schablonmetoden ska tillämpas utan tillämpning av övergångsmetoden, men medger att beslutet ändras på så sätt att löpande opåverkbara kostnader och nettoinvesteringar i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen bestrider att konverteringen av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen till löpande kostnader ska ske med en ränta om 8,69 procent och vidhåller att räntan ska vara 4,83 procent.

Energimarknadsinspektionen bestrider att kapitalkostnaden ökar med 227 000 kr i 2010 års prisnivå, men vitsordar att kapitalkostnaden vid beräkningen med schablonmetoden ökar till 190 187 kr.

Energimarknadsinspektionen vitsordar även att kapitalbasens värde ökar med 794 000 kr.

Energimarknadsinspektionen medger att de löpande opåverkbara kostnaderna under tillsynsperioden i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen medger att de historiska intäkterna ökar i enlighet med Fortums yrkande.

Energimarknadsinspektionen bestrider att de löpande opåverkbara kostnaderna inte ska indexeras.

Gällande Fortums yrkande om indexering av verkliga intäkter yrkar Energimarknadsinspektionen i första hand att yrkandet ska avvisas. I andra hand bestrider Energimarknadsinspektionen Fortums yrkande och yrkar att indexering ska ske genom att de totala intäkterna indexeras med FPI för elnätsföretag.

Energimarknadsinspektionen medger att intäkterna för åren 2006–2009 prisjusteras till 2015 års prisnivå efter tillsynsperiodens slut med index FPI för elnätsföretag, men bestrider att det ska göras utifrån yrkade principer.

Energimarknadsinspektionen bestrider att övergångsmetoden inte ska tillämpas för de kapitalkostnader som beräknas på nätföretagets nuanskaffningsvärde för investeringar under perioden 2012–2015 utan avdrag för utrangeringar. Myndigheten medger dock att de kapitalkostnader som beräknas på nätföretagets nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden, den 30 juni 2011 – den 30 juni 2015, i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen överlämnar åt förvaltningsrätten att avgöra om målet ska återförvisas till Energimarknadsinspektionen för förnyad

handläggning för fastställande av intäktsramen för perioden 2012–2015 eller om beräkningen ska ske inom ramen för domstolsprocessen.

BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV

Innan förvaltningsrätten kan ta ställning till sakfrågorna i målet måste rätten ta ställning till vem som har bevisbörda och till kravet på bevisningens styrka.

Förvaltningsrätten anser att det är nätföretaget som har att övertyga domstolen om att det fattade myndighetsbeslutet är felaktigt, exempelvis genom att lägga fram utredning och bevisning som stödjer nätföretagets sak. Bevisbördan åvilar således nätföretaget till dess beviskravet uppfyllts. Härefter går bevisbördan över på den motstående parten.

Med beviskrav avses till vilken grad den förpliktade parten ska kunna lägga fram bevisning för att bevisbördan ska anses vara uppfylld. Som huvudregel gäller att den förpliktade parten ska ”visa” för att beviskravet ska anses uppfyllt. Kammarrätten i Stockholm har i flera mål angående prissättning enligt lagen om elektronisk kommunikation (se t.ex. mål nr 5270-09) ansett att ett krav på att den förpliktade parten genom bevisning ska kunna vederlägga myndighetens antaganden med den styrka som vanligtvis avses med uttrycket ”visa” i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt för den enskilda att nå upp till ställt beviskrav.

Kammarrätten anförde att i den utsträckning kostnadsberäkningar bygger på antaganden och skälighetsbedömningar är det oundvikligt att den bevisning som läggs fram i målet sällan kommer att ha sådan styrka som motsvarar vad som benämns ”visat”. Kammarrätten konstaterade att ett sådant högt krav vanligen inte ställs i förvaltningsprocessrätten utan det vanliga är ett krav på ”sannolikt” när det gäller bevissteman med inslag av bedömningsfrågor.

Förvaltningsrätten anser att frågorna om prissättning enligt lagen om elektronisk kommunikation och fastställande av intäktsram enligt ellagen har sådana likheter att kammarrättens resonemang om bevisstyrka är tillämpligt i aktuellt mål. Vad gäller beräkningar som bygger på antaganden eller skälighetsbedömningar finner förvaltningsrätten således att det är tillräckligt för den förpliktade parten att göra sannolikt att visst förhållande råder för att beviskravet ska anses uppfyllt i målet.

KALKYLRÄNTA (WACC)

Inledning

Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). En rimlig avkastning ska motsvara den avkastning som fordras för att, i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk, kunna attrahera kapital för investeringar (prop. 2008/09:141 s. 102). Vad som är en rimlig avkastning i nätverksamhet måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder. Regeringen har överlämnat till nätmyndigheten att besluta om vilken metod som ska användas (prop. 2008/09:141 s. 79).

Energimarknadsinspektionen har sedan 2003 använt den s.k. WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital) för att beräkna en skälig avkastning. Energimarknadsinspektionen har beslutat att använda WACC-metoden även vid övergången till förhandsprövning av nättariffer.

WACC är en vedertagen metod för att beräkna en kalkylränta vid bestämmandet av ett avkastningskrav i en verksamhet. En kalkylränta enligt WACC beräknas genom att beakta hur stora långivarnas och investerarnas avkastningskrav är i förhållande till deras andel av det totala

kapitalet. Ägarna och investerarna förutsätts kräva en avkastning på kapitalet som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende. En investering i elnät ska därmed få samma avkastning som en investering i en annan bransch med samma risknivå. Ju högre risk, desto högre kalkylränta och omvänt.

WACC-metoden består av vissa överväganden och ett antal framåtblickande värdeparametrar som tillsammans ska ge det resultat som motsvarar en skälig avkastningsränta. Nätföretaget har motsatt sig Energimarknadsinspektionens framräknade kalkylränta (5,2 procent) och yrkar att den ska höjas till 6,6 procent. Nätföretaget har till stöd för sin talan påpekat fel och brister i den värdering och de överväganden Energimarknadsinspektionen företagit gällande;

- Riskfri ränta
- Bloombergräkning av betavärdet
- Särskild riskpremie
- Kreditriskpremie
- Skuldsättningsgrad
- Avdrag för skattecredit

För att bedöma vad som kan anses vara en rimlig kalkylränta i elnätsverksamhet för tillsynsperioden 2012–2015 beställde Energimarknadsinspektionen underlag från de två konsultföretagen Grant Thornton och Ernst & Young (konsulterna). Båda konsulterna angav den bedömda kalkylräntan som ett intervall. Grant Thornton angav att en kalkylränta under tillsynsperioden bör ligga i intervallet 5,3–6,6 procent under förutsättning att den riskfria räntan uppdateras årligen under perioden. Ernst & Young angav en kalkylränta giltig per januari 2011 inom intervallet 4,3–5,8 procent och rekommenderade att den riskfria räntan och kreditriskpremien skulle uppdateras regelbundet. Ett genomsnitt av de båda konsulternas bedömningar ger en kalkylränta om 5,5 procent.

Energimarknadsinspektionen inhämtade utlåtanden från professorerna Jan Bergstrand och Stefan Yard, som lämnade förslag på hur kalkylräntan skulle kunna justeras för att ta hänsyn till nätföretagens möjligheter att göra skattemässiga överavskrivningar. Energimarknadsinspektionen beställde även en rapport från konsultföretaget ICECAPITAL, som fick i uppdrag att belysa frågan om skattemässiga överavskrivningars påverkan på kalkylräntan.

Energimarknadsinspektionen genomförde en egen analys av kalkylräntans nivå och gjorde ett antal justeringar, som syftade till att slutligt bedöma vilken nivå på kalkylräntan som är rimlig, oaktat vilken ansats som väljs för ingående parametrar (se Energimarknadsinspektionens PM [2011:07] ”Kalkylränta i elnätsverksamhet” i bilaga 3 till beslutet). Detta för att Energimarknadsinspektionen ville ha en mer långsiktig och stabil kalkylränta som inte skulle behöva uppdateras årligen. Vid den egna analysen av kalkylräntan justerade Energimarknadsinspektionen följande parametrar i förhållande till konsulternas bedömningar.

1. Energimarknadsinspektionen höjde den nominella riskfria räntan från konsulternas genomsnitt på 3,06 procent till 4,0 procent.
2. Energimarknadsinspektionen tog bort den Bloombergräkning av betavärdet som Grant Thornton hade gjort i sin rapport.
3. Energimarknadsinspektionen sänkte den särskilda riskpremien från konsulternas genomsnitt på 0,86 procent till 0,5 procent.
4. Energimarknadsinspektionen höjde skuldsättningsgraden från konsulternas genomsnitt på 37 procent till 50 procent.
5. Vid konvertering av kalkylräntan efter skatt till en kalkylränta före skatt använde Energimarknadsinspektionen en beräknad genomsnittlig effektiv skattesats om 20 procent istället för vedertagen schablonskatt om 26,3 procent.

Genom att höja den riskfria räntan (punkt 1) ökade Energimarknadsinspektionen kalkylräntan från konsulternas genomsnitt på 5,5 procent till 6,61 procent. Genom de tre justeringarna i punkterna 2–4 sänkte myndigheten kalkylräntan från 6,61 procent till 5,8 procent. Slutligen reducerade Energimarknadsinspektionen kalkylräntan från 5,8 procent till 5,2 procent med hänvisning till nätföretagens möjligheter till skattemässiga överavskrivningar (punkt 5).

Energimarknadsinspektionens egen analys gav en real kalkylränta före skatt om 5,2 procent, vilket myndigheten bedömde var en rimlig kalkylränta att tillämpa för tillsynsperioden 2012–2015.

Vad Fortum anför

Allmänt om Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta

Det föreligger en avsevärd skillnad mellan hur WACC:en normalt sett används och den användning WACC har inom ramen för beräkning av intäktsramen. WACC är den lägsta avkastning som ett företag måste generera för att klara av sina långivares räntekrav och sina ägares utdelningskrav. I samband med regleringen av elnätsverksamhet används dock WACC för att bestämma den *högsta* tillåtna avkastningen. Av detta följer att WACC:en inte kan fastställas för lågt. Om så sker kommer erforderligt kapital inte att kunna attraheras till branschen.

Energimarknadsinspektionen har bestämt en kalkylränta som förväntas gälla långsiktigt och stabilt. Detta är en nödvändighet eftersom den beslutade kalkylräntan ligger till grund för beräkningen av de upp till 40-åriga annuiteter som intäkterna för nätföretagens investeringar utgörs av. Konsulterna har dock haft helt andra utgångspunkter än dem som ska gälla enligt Energimarknadsinspektionens beslut. Ernst & Young har endast gjort en momentan bedömning av vad kalkylräntan kan anses vara vid

beräkningstidpunkten, dvs. januari 2011. Ernst & Young har fastställt en kortsiktig kalkylränta och utgått från att en löpande uppdatering ska ske. Det måste i detta sammanhang framhållas att det föreligger en avgörande skillnad mellan att prognostisera en tillfällig momentan kalkylränta och en långsiktigt kalkylränta som är tänkt att gälla under lång period, i detta fall över flera decennier. Utgångspunkterna för sådana beräkningar är kort sagt helt olika och resultatet kan variera väsentligt beroende på vilket tidsperspektiv som anläggs.

Grant Thornton har i sin rapport syftat till att beräkna en kalkylränta för tillsynsperioden, dvs. 2012–2015. Grant Thornton har visserligen anlagt ett fyraårigt perspektiv vid sin beräkning, men detta är fortfarande en annan beräkning än den Energimarknadsinspektionen menar ska ske. Dessutom gäller Grant Thorntons beräkning endast under förutsättning att den uppdateras årligen.

I detta sammanhang ska noteras att de värden vad gäller riskfri ränta som Grant Thornton och Ernst & Young utgår från är historiskt ytterst låga, vilket är en följd av det extraordinära läget på finansmarknaderna. Detsamma gäller Ernst & Youngs momentant bedömda kreditriskpremie. Dessa värden kan således inte läggas till grund för annat än en momentant bedömd WACC.

Till det sagda kommer att det rent allmänt kan ifrågasättas om det är lämpligt att grunda kalkylräntan på ett snitt mellan två rapporter. Detta blir tydligt i det aktuella fallet om man studerar de intervall som konsulterna har angett för olika parametrar. I vissa fall överlappar de inte ens varandra. Detta betyder att de utgångspunkter som en av konsulterna haft i praktiken underkänns av den andra konsulten. Ett genomsnitt av dessa oförenliga värden kan inte ligga till grund för beräkningen.

Även om konsultrapporterna alltså saknar direkt relevans för den kalkylränta som ska beräknas i målet, kan noteras att konsultrapporterna även innehåller vissa inkonsekvenser. Ett principiellt problem med konsultrapporterna är att de utgår från värden på beta, marknadsriskpremie och kapitalstruktur som är baserade på historiska snitt och som antas vara långsiktigt stabila samtidigt som den riskfria räntan och – i Ernst & Youngs fall – kreditriskpremien är momentana. Detta är inkonsekvent. Antingen ska en momentan WACC beräknas och då ska alla parametrar avläsas momentant, eller så beräknas en stabil WACC där alla parametrar har en antagen stabil nivå. Effekten av inkonsekvensen är att även konsulternas momentant bedömda WACC underskattas. Exempelvis gäller att samma omständigheter som lett till att den riskfria räntan den senaste tiden har tryckts ned väsentligt från en normal nivå, medfört att marknadsriskpremien på eget kapital skjutit i höjden. Att använda en stabil nivå på marknadsriskpremien, samtidigt som den riskfria räntan avläses momentant, leder således till en för låg WACC.

Risikfri ränta

Fortum delar Energimarknadsinspektionens uppfattning att ett långsiktigt perspektiv bör antas vid fastställandet av den riskfria räntan samt att en långsiktig förväntan av utvecklingen av BNP och inflation i och för sig kan användas för antaganden om den riskfria räntenivån. Det saknas dock empiriskt och teoretiskt stöd för den nivå som Energimarknadsinspektionen kommit fram till. Analyser visar istället att en långsiktigt stabil riskfri ränta uppgår till i vart fall 2,5 procent realt.

Som framhålls av Ganslandt och Johnsen finns det ett antal faktorer som visar att den riskfria ränta som Energimarknadsinspektionen kommit fram till är för låg. För det första har BNP historiskt växt med över 2,5 procent per år. Energimarknadsinspektionens antagande om en tillväxttakt på 2

procent har således inte empiriskt stöd. För det andra visar en analys av räntor på statsobligationer på en riskfri ränta över 2,5 procent.

Som Ganslandt påpekar är det möjligt att fastställa priset (räntan) för 30-åriga obligationer genom att sambandet mellan löptid och riskfri ränta analyseras statistiskt. En sådan analys visar att en real ränta för 30-åriga statsobligationer uppgår till drygt 2,6 procent.

Johnsen har även analyserat vad som kan antas utgöra en långsiktigt stabil nivå för räntor med kortare löptid. Johnsens beräkningar visar att en genomsnittlig svensk 5 till 10-årig realränta i snitt överstigit 2,5 procent, med undantag för krisperioden 2008-2011 och perioden 1960-1979 där siffrorna påverkats av den mycket höga inflationen under 1970-talet. Även denna analys utifrån kortare statsobligationer leder till en real riskfri ränta som överstiger 2,5 procent.

Särskild riskpremie

Energimarknadsinspektionens kalkylränta beaktar inte de särskilda risker som gäller för elnätsverksamhet och de förändringar som branschen står inför. Elnätsverksamhet skiljer sig i väsentliga avseenden från annan verksamhet, bl.a. genom de mycket långa investeringsperspektiven och den stora illikviditeten i tillgångarna samt – inte minst – att det är fråga om reglerad verksamhet. Dessa faktorer innebär en högre risk i verksamheten. Till detta kommer att elnätsbranschen står inför stora omställningar. Den framtida risken är med andra ord väsentligt högre än den som har gällt tidigare. Grundkomponenterna i WACC/CAPM-modellen fångar dock, i detta fall, inte upp sådana företagsspecifika och framtida risker. Det krävs därför att grundkalkylen korrigeras, t.ex. genom ett särskilt riskpremietillägg.

Trots att nätföretagens särskilda risker alltså har ökat väsentligt, har Energimarknadsinspektionen i sina kalkyler gjort tvärtom och istället justerat ned de två parametrar som kan kompensera för dessa risker. Härigenom frångår Energimarknadsinspektionen såväl sina egna konsulter bedömningar, som de bedömningar myndigheten har gjort i tidigare WACC-beslut. Effekten är att kalkylräntan underskattas. De parametrar som berörs är den särskilda riskpremien och den s.k. Bloombergomräkningen.

Både Grant Thornton och Ernst & Young har tillämpat en särskild riskpremie (om 1,2 procent respektive 0 till 1,0 procent). Energimarknadsinspektionen har också i de beräkningar som gjorts av WACC för tidigare år baserade på rapporter från ICECAPITAL utgått från ett riskpremietillägg om 1,0 procent. Myndigheten har dock i sin beräkning av WACC inför förevarande beslut valt att sänka detta risktillägg till 0,5 procent.

Som huvudsakligt skäl till denna sänkning anges att myndigheten i Finland har ansett att en särskild riskpremie om 0,5 procent är tillräckligt. Några direkta paralleller till regleringen i ett annat land låter sig emellertid svårligen göras. Oavsett detta kan konstateras att grunderna för det finska beslutet i denna del är synnerligen lösa. Siffran beaktar endast den s.k. illikviditetspremien och utgör ett genomsnitt mellan vad som gäller för noterade bolag (dvs. 0 procent) och det påslag för illikviditet som man ansett borde göras för icke noterade bolag (1,0 procent). Såvitt bekant för Fortum finns det – med undantag för ett mindre bolag – överhuvudtaget inte några noterade nätföretag i Sverige. Ska någon slutsats dras från den finländska regleringen i detta avseende, är det således att riskpremietillägget för de svenska nätföretagen ska uppgå till åtminstone 1,0 procent med hänsyn till – förutom illikviditet – de övriga risker som är förenade med en investering i elnätsverksamhet. Effekten av

Energimarknadsinspektionens beslut är att de risker som nätföretagen står inför och som de måste kompenseras för inte beaktas av myndigheten. Konsekvensen blir att kalkylräntan underskattas.

Bloombergomräkning

Framräknade betavärden brukar i allmänhet justeras genom en s.k. Bloombergomräkning för att korrigera för det faktum att de endast speglar företagens historiska risker. Nätföretagen har i allmänhet ett beta som ligger under marknadens genomsnitt och nätföretagen anses alltså mindre riskfyllda än marknaden i genomsnitt. En Bloombergomräkning hade således i nätföretagens fall inneburit att bolagens beta justerats upp och nätföretagen hade kompenserats för en högre framtida risk.

Grant Thornton har i sina beräkningar gjort en Bloombergomräkning. Energimarknadsinspektionen har dock valt att inte tillämpa Bloombergometoden. Som skäl till detta anger myndigheten att elnätsverksamhet är en etablerad verksamhet med låg risk och att Bloombergomräkning, enligt Energimarknadsinspektionens uppfattning, inte bör förekomma för den typen av företag. Något stöd för denna uppfattning redovisas dock inte. Tvärtom gäller att Bloombergomräkning kan tillämpas generellt och är inte ett instrument som endast används för att korrigera betavärden för nyetablerade företag med högre risk.

Oavsett vilka teoretiska utgångspunkter som gäller för eller emot en Bloombergomräkning kan dock noteras att effekten av att Bloombergomräkning inte sker är att det antas att den framtida risken är identisk med den historiska. Så är dock inte fallet. Tvärtom gäller att den framtida risken för nätföretagen kommer att vara väsentligt större än den historiska. Sker inte någon Bloombergomräkning underskattas således den framtida risken för nätföretagen. Detta måste i sådant fall kompenseras på

annat sätt vid WACC-beräkningen, t.ex. genom det särskilda riskpremietillägget.

Kreditriskpremie

Energimarknadsinspektionen har i sina beräkningar av kalkylräntan utgått från ett genomsnitt av konsulternas riskpremier för lån (kreditriskpremie) utan några justeringar. Den kreditriskpremie som Ernst & Young har räknat fram är emellertid för låg, vilket innebär att det beräknade genomsnittet blir för lågt.

Ernst & Young har gjort en momentan bedömning som inte är långsiktigt stabil. Ernst & Young har framfört att den av bolaget framräknade kreditriskpremien regelbundet bör uppdateras. Trots detta har Energimarknadsinspektionen alltså underlåtit att justera Ernst & Youngs kreditriskpremie. Ytterligare ett problem med Ernst & Youngs lånepremie är att den utgår från räntan på 10-åriga lån, vilket innebär att lånepremien underskattas. Tidshorizonten för parametrarna i WACC-beräkningen ska så långt möjligt motsvara den uppskattade livslängden för de tillgångar som investeringen avser. Ett längre tidsperspektiv innebär i allmänhet en högre ränta. Om ett mer korrekt långsiktigt perspektiv antas blir således kreditriskpremien högre.

Grant Thorntons lånepremie är mer korrekt eftersom den är ”konjunkturjusterad” och således mer långsiktigt stabil. Som framgår av Ganslandt bör därför en korrekt långsiktig riskpremie uppgå till minst 1,83 procent, i linje med Grant Thorntons estimat, istället för 1,43 procent, som Energimarknadsinspektionen utgått från. Genom att utgå från en för låg kreditriskpremie underskattar Energimarknadsinspektionen kalkylräntan.

Skuldsättningsgrad

Energimarknadsinspektionen har fastställt en skuldsättningsgrad som grundar sig på nätföretagens bokförda skulder och eget kapital.

Energimarknadsinspektionen frångår därmed konsulternas bedömning, som utgår ifrån en marknadsvärdering av eget kapital och skulder.

Energimarknadsinspektionen gör här två väsentliga fel. För det första saknas det i sig grund för att justera skuldsättningsgraden på det sätt som myndigheten gör, eftersom det är fel att utgå ifrån bokförda värden. För det andra beaktar inte Energimarknadsinspektionen de implikationer en ökad skuldsättningsgrad har för andra parametrar i WACC-beräkningen.

Som framgår av Ganslandt leder Energimarknadsinspektionens ansats, som tar utgångspunkt i bokförda värden, att andelen eget kapital underskattas och andelen skulder överskattas. Energimarknadsinspektionen borde istället, som teorin kräver och som konsulterna har gjort, ha utgått från en marknadsvärdering av skulder och eget kapital. Någon justering av skuldsättningsgraden skulle följaktligen inte ha skett.

Justeringen av skuldsättningsgraden innebär också ett avsteg från den bedömning som Energimarknadsinspektionen har gjort för tidigare år. Skuldsättningsgraden har i tidigare kalkylränteberäkningar varierat mellan 22 och 43 procent. Beräkningarna har skett utifrån marknadsvärderingar. Genom uppjusteringen gör Energimarknadsinspektionen således ett betydande och omotiverat avsteg från de utgångspunkter som tillämpats tidigare.

Om ändå en justering av skuldsättningsgraden ska göras, måste även avkastningsgraden för eget kapital och lån justeras, eftersom en ökad skuldsättningsgrad innebär en större risk. Detta är grundläggande

ekonomisk teori. Energimarknadsinspektionen har dock inte heller gjort någon sådan justering.

Avdrag för skattecredit

För att bestämma en kalkylränta före skatt görs en konvertering av den framräknade kalkylräntan med beaktande av den skatt som gäller för bolagen. Nätsföretagen – liksom alla andra företag i Sverige – har möjlighet att göra bokslutsdispositioner och kan därigenom i viss mån styra över sina skattebetalningar från år till år. Bland annat har företagen möjlighet att göra skattemässiga avskrivningar som är större än planliga avskrivningar. Detta kan momentant innebära att företagens faktiska skatt är lägre än den aktuella bolagsskattesatsen.

Energimarknadsinspektionen har mot den bakgrunden ansett att det är felaktigt att konvertera kalkylräntan efter skatt till en kalkylränta före skatt enbart genom att använda bolagsskattesatsen. Energimarknadsinspektionen har därför istället använt den faktiska skattesats, som enligt myndigheten, gäller för nätföretagen till följd av möjligheterna till överavskrivningar. Baserat på nätföretagens årsrapporter för åren 2003–2009 menar Energimarknadsinspektionen att den faktiska (effektiva) skattesatsen för svenska nätföretag är 20 procent i genomsnitt och använder därför denna skattesats i sina kalkyler.

Energimarknadsinspektionens angreppsätt är felaktigt av flera skäl. Till att börja med finns det en stor variation mellan olika nätföretag i fråga om hur stora fördelar av det diskuterade slaget som företagen faktiskt har tillgodogjort sig. En justering av det slag som Energimarknadsinspektionen gör, där avkastningskravet sänks för hela branschen, leder således till olikheter där vissa nätföretag får en avkastning som är lägre än den Energimarknadsinspektionen själv menar bör gälla.

Till detta kommer att en inbesparad skatt på grund av överavskrivning motsvaras av en latent skatteskuld. Ett företag som gjort en överavskrivning kommer således inte att "för evigt" få en lägre skatt. Det innebär endast att företaget momentant faktiskt betalar en lägre skatt än bolagsskattesatsen. I ett senare skede kommer den uppkomna skatteskulden att lösas ut, vilket kan innebära att företaget, när så sker, kommer att betala mer än bolagsskattesatsen i skatt.

Vidare kan konstateras att någon sådan justering som Energimarknadsinspektionen nu gör aldrig tidigare har tillämpats av myndigheten. Det är således fråga om en nyordning som medför retroaktiva effekter. Vid tidigare investeringar har möjligheten till skattemässiga överavskrivningar, som Energimarknadsinspektionen alltså historiskt har accepterat, beaktats vid företagens investeringskalkyler. Att nu införa en begränsning innebär att förutsättningarna för dessa investeringsbeslut ändras i efterhand.

Ingen av de konsulter som på Energimarknadsinspektionens uppdrag har beräknat en kalkylränta har heller ansett det lämpligt att göra någon sådan justering. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att Energimarknadsinspektionen gett ICECAPITAL ett specifikt uppdrag att analysera huruvida kalkylräntan ska justeras med hänsyn till möjligheterna till skattemässiga överavskrivningar. Efter att ha analyserat frågan kom ICECAPITAL till slutsatsen att någon sådan justering inte bör ske.

Som framgår av Johnsens och Jennergrens utlåtanden är det inte korrekt att göra någon justering av skattesatsen eller att annars kompensera för förmodade överavskrivningar. Jennergren menar att det inte är säkert, beroende på bl.a. tillgångarnas avskrivningstid och värderingen av tillgångarna, att en skattemässig fördel överhuvudtaget uppkommer.

Möjligheten till skattemässiga överavskrivningar utgör en stimulans för branschen att göra nya investeringar, något som lagstiftaren velat uppmuntra. Vid utformningen av skattesystemet har lagstiftaren med öppna ögon gett möjlighet till överavskrivningar. Det kan självklart inte ankomma på en myndighet att inom ramen för nätföretagens intäktsreglering begränsa denna möjlighet.

Sammanfattningsvis har Fortum visat att den kalkylränta om 5,2 procent som Energimarknadsinspektionen tillämpar i beslutet är orimlig, eftersom inspektionens beräkningar bygger på felaktiga utgångspunkter i ett flertal avseenden. Om Energimarknadsinspektionens kalkylränteberäkning korrigeras för ovanstående felaktigheter skulle kalkylräntan med god marginal överstiga den kalkylränta om 6,6 procent som Fortum har begärt.

Vad Energimarknadsinspektionen anfört

Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta

Energimarknadsinspektionen vidhåller att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent är rimlig att tillämpa vid beräkningen av intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 i enlighet med vad som anförts i beslutet om fastställande av intäktsram. Detta följer av bilaga 3 till det överklagade beslutet och av det omfattande utredningsarbete som föregick ställningstagandet. Vad nätföretaget anfört föranleder inte Energimarknadsinspektionen att göra en annan bedömning. Inte heller det som anförts i de expertutlåtanden som nätföretaget har åberopat föranleder Energimarknadsinspektionen att ändra inställning.

Vad beträffar nätföretagets ståndpunkt att vissa i kalkylräntan ingående parametrar skulle vara felbedömda vill Energimarknadsinspektionen framföra att det vid bedömningen av sådana parametrar alltid krävs olika antaganden som kan variera inom ramen för den metod som används för att

estimera en kalkylränta. Detta blir extra tydligt vid en jämförelse av olika experters slutsatser om vilken kalkylränta som bör tillämpas. Myndigheten har redogjort för sina egna överväganden i förhållande till konsulternas rapporter och anser att några fel inte har begåtts. Energimarknadsinspektionen vidhåller att den bedömning som gjorts avseende kalkylräntan är rimlig.

Storbritannien har ett liknande regleringssystem som Sverige på elnätsområdet. I Storbritannien har kalkylräntan för tillsynsperioden 2012–2015 bestämts till 4,7 procent. Betavärdet, som anger den systematiska risken, har fastställts till 0,24–0,34, vilket är en lägre nivå jämfört med Energimarknadsinspektionens beslut.

Olika konsulter har olika uppfattningar om risknivåerna i elnätsbranschen. Yard framhåller att betavärdena i de utlåtanden som nätföretaget åberopar inte är jämförbara med betavärdena för svenska nätföretag. Energimarknadsinspektionen vidhåller att elnätsbranschen har ett lågt betavärde. Verksamheten innebär låga risker för nätföretagen. Om exempelvis en industri skulle flytta från ett nätföretags koncessionsområde, har nätföretaget rätt att höja intäkterna för de kvarvarande kunderna. Det är därför befogat att tala om ett regulatoriskt skydd. Nätföretagen har en i lag skyddad rätt till avkastning och kan räkna med att få intäkter som ska täcka samtliga utgifter och därtill en rimlig avkastning.

I överklagandet redovisas ett antal krav som ställs på nätföretagen såsom leveranssäkerhet och timvis mätning samt att dessa krav sammantaget ställer krav på nyinvesteringar i näten. Nätföretaget menar att Energimarknadsinspektionens regleringsmodell, som lett fram till besluten om intäktsramar för den första tillsynsperioden, omöjliggör eller motverkar dessa och andra krav som har ställts och ställs på nätföretagen. Energimarknadsinspektionen delar inte denna bedömning. Den kalkylränta

som framtagits av konsulterna beaktar sådana risker som nätföretaget lyfter fram. Grant Thornton tar till exempel hänsyn till regulatoriska risker. Kalkylräntan tar således höjd för nämnda risker.

Avdrag för skattecredit

Energimarknadsinspektionen har reducerat kalkylräntan med hänsyn till nätföretagens möjlighet att göra skattemässiga överavskrivningar. Det finns underlag som visar att skattecrediter förekommer i merparten av nätföretagen. Om Energimarknadsinspektionen inte tar hänsyn till dessa skattecrediter, överskattas kalkylräntan. Energimarknadsinspektionen har i beslutet beaktat skattekrediten och gjort en försiktig uppskattning av den. Energimarknadsinspektionen måste självklart ta hänsyn till skattelagstiftningen. I annat fall får nätföretagen en mycket högre real avkastning. Enligt Bergstrand är 4,3 procent en korrekt kalkylränta. Enligt Yard är skatteavdraget motiverat och har till och med blivit för litet. Skattekrediten ger nätföretagen en betydande överkompensation som inte kan vara avsikten med regleringen.

Energimarknadsinspektionen framhåller att utan övergångsmetoden innebär både en kalkylränta om 5,2 procent och 6,6 procent att nätföretaget får en orimligt hög verklig avkastning.

Av Fortum åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Thore Johnsen

I utlåtande den 7 maj 2012 anför professor Thore Johnsen att en korrekt beräknad WACC uppgår till 6,5 procent. Hans motiv till detta kan sammanfattas enligt följande. Energimarknadsinspektionens anlitate konsulter använder sig av en historiskt sett låg riskfri realränta om 1 procent. Den låga räntan reflekterar dagens osäkra ekonomiska situation

och europeiska statsfinansiella kris. En så pass låg riskfri ränta leder dock till högre kreditpremier och högre riskpremie vid aktieinvesteringar. Ingen av konsulterna har dock tagit hänsyn till sådana högre premier vid WACC-beräkningen. Inte heller har konsulterna justerat upp marknadspremien i förhållande till en långsiktig normalnivå. Beräkningarna ger därför ett felaktigt intryck i och med en lågt beräknad WACC i en period då de faktiska kapitalkostnaderna är väsentligt högre. Ett bättre alternativ hade varit att ta fram en långsiktig, normal WACC beräknad utifrån en normal riskfri räntenivå och normala rikspremier.

Energimarknadsinspektionens uppfattning, vilken Johnsen delar, är att det är viktigt att skapa och använda en så stabil och pålitlig WACC som möjligt. Detta innebär att man borde ta fram en långsiktig, normal riskfri ränta. Ett mer korrekt uttryck för detta torde vara att använda 2,5 procent som normalnivå för svensk riskfri realränta. Energimarknadsinspektionen har, med en höjning av konsulternas nivå, bedömt att den riskfria räntan ligger på 2,0 procent. En genomsnittlig svensk 5–10-årig reell ränta har genom åren genomgående överstigit 2,5 procent de senaste 112 åren. Räntor i nivån 1,0 procent har kunnat observeras i exempelvis innevarande krisperiod åren 2008–2011.

Energimarknadsinspektionen genomför också en skattemässig reduktion av beräknad WACC. Tidigare har skattemässiga fördelar införts för att öka investeringarna i elnäten men dessa reducerar Energimarknadsinspektionen nu. Johnsen är kritisk till denna reducering då den torde innebära ett minskat intresse av att investera i elmarknaden. För att säkra nödvändigt intresse av att investera i marknaden bör Energimarknadsinspektionen beräkna en kalkylränta högre än det framtagna WACC-kravet. Ökad framtida risk (i form av risk för eventuella regeländringar eller risk för ökade kostnader i samband med moderniseringar och effektiviseringar

genom reinvesteringar och nyinvesteringar etc.) måste kompenseras med ökade intäktsramar.

Peter Jennergren

I utlåtande "Räntefria skattekrediter i Energimarknadsinspektionens reala kalkylränta före skatt" den 8 maj 2012 anför professor emeritus Peter Jennergren bl.a. följande. Energimarknadsinspektionens argumentation för att reducera kalkylräntan går ut på att nätföretagen skattemässigt kan göra större avskrivningar än vad som följer av den tillåtna kapitalkostnaden. I förevarande utlåtande ska ett antal synpunkter lyftas fram som talar mot en reduktion för att kompensera för räntefria skattekrediter.

Energimarknadsinspektionen har utgått från en promemoria av Bergstrand ("Ränteberäkning vid reglering av monopolverksamhet") vid beräkningen av kalkylräntan. Den vanliga metoden för att omvandla en ränta efter skatt till en ränta före skatt stämmer exakt om de skattemässiga avskrivningarna är lika med de regleringsmässiga avskrivningarna. Om de skattemässiga avskrivningarna görs snabbare än de regleringsmässiga kan däremot den vanliga metoden ge en ränta före skatt som är alltför hög. Bergstrands undersökning avser dock enbart en enda anläggningstillgång. I ett helt bestånd av tillgångar med olika årsklasser blir effekten långt mindre.

Den gällande regleringsmodellen utgår från en kapacitetsbevarande princip. Att reducera kalkylräntan med hänsyn till en eventuell effekt av att företagen kan avskriva snabbare än vad som förutsätts i regleringen följer av den förmögenhetsbevarande principen. Det är inkonsistent att i en regleringsmodell som sägs bygga på en kapacitetsbevarande princip ändå lägga in ett inslag av den alternativa, bortvalda principen.

De skattemässiga och regleringsmässiga kapitalbaserna kan vara olika, både avseende vilka tillgångar som inkluderas, och avseende tillgångarnas

anskaffningsvärde. I så fall är det tveksamt att hävda, på basis av en jämförelse mellan de skattemässiga och de regleringsmässiga avskrivningarna, att de förra är större än de senare och att nätföretagen därför erhåller räntefria skattekrediter som det bör kompenseras för genom ett avdrag på den beräknade reala räntan.

Slutligen kan det konstateras att även Energimarknadsinspektionens egna konsulter avråder från att reducera den i förväg beräknade reala räntan.

Tomas Kåberger

I utlåtande den 1 juni 2012 anför professor Tomas Kåberger bl.a. följande. Det finns två anledningar till att nätföretagens investeringar bör bli större och samhällsekonomiskt viktigare under det närmaste decenniet än de varit de senaste 50 åren.

För det första har den datatekniska utvecklingen gjort det möjligt att minska den totala kostnaden för elsystemet genom att man till låg kostnad kan styra elkonsumerande utrustning till att konsumera el när produktionskostnaden för elen är lägre. För att kunna utnyttja dessa möjligheter krävs dock investeringar i ny teknik och i utrustning som kan ge information om vad elen i varje stund kostar. För det andra har nya strukturer på produktionen av el (bl.a. utökade satsningar på vindkraftverk och solceller) vuxit fram, vilket kräver att elnäten anpassas efter de nya förhållandena.

Regleringen av nätföretagens rätt att få avkastning på investerat kapital framställs ofta som att den ger trygg avkastning, bl.a. på grund av nätföretagens monopolställning och att priserna grundas på kostnader och inte bara på prestation. Detta, menar Kåberger, gäller inte i praktiken. Följande risker föreligger för investerare att ta ställning till:

1. Ekonomisk risk p.g.a. kundernas rätt till avbrottsersättning och krav på omlokalisering eller nya tekniska lösningar som kan komma av klimatförändringar.
2. Teknikrisker i och med att de nya komponenter som kommer att krävas är svagt testade och kundernas och myndigheternas krav är svagt definierade.
3. Risk att inte återfå avkastning för investeringar som man tagit ur bruk på grund av att de inte längre uppfyller ställda krav.
4. Risk att reglerna för bolagets rätt att ta betalt av kunden ändras igen.
5. Risk att nätföretagens villkor kan komma att regleras av EU.

Mattias Ganslandt

I utlåtande den 8 juni 2012 anför docent Mattias Ganslandt bl.a. följande. En genomgång av Energimarknadsinspektionens modifieringar av de beräkningar som beställts och utförts av konsulterna visar på fem felaktigheter i myndighetens beräkningar. Felaktigheterna är genomgående till nätföretagens nackdel.

Energimarknadsinspektionen har utgått från en för låg riskfri ränta. Empirisk evidens visar att den riskfria reala räntan är 2,6–2,7 procent. Den svenska tillväxttakten har historiskt sett varit betydligt mer än de 2,0 procent som Energimarknadsinspektionens beräkning uppgår till.

Energimarknadsinspektionen har utgått från en för hög skuldsättningsgrad. I nätföretagens bokföring överskattas sannolikt skulderna medan det egna kapitalet (enligt försiktighetsprincipen) underskattas. Den bokförda skuldsättningsgraden är i realiteten inte så hög.

Energimarknadsinspektionen har ändå beräknat genomsnittlig skuldsättningsgrad utifrån nätföretagens bokföring. En hög skuldsättningsgrad måste också öka riskpremien vilket Energi-

marknadsinspektionen inte har gjort. Detta leder till att beräkningen av WACC blir missvisande.

Energimarknadsinspektionen har underskattat kostnaden för lånat kapital genom att ta ett genomsnitt av Ernst & Youngs 10-åriga lånepremie och Grant Thorntons långsiktigt stabila lånepremie. En korrekt beräkning av en långsiktigt stabil WACC måste baseras på en långsiktigt stabil premie. Det är därför mer korrekt att basera beräkningen på Grant Thorntons estimat än på ett genomsnitt av konsulternas värden.

Energimarknadsinspektionen har underskattat kostnaden för eget kapital. Nätföretagens investeringar görs i ett framåtblickande perspektiv på 40 år eller mer. Trots att det är rimligt att anta att den framtida risken för nätföretagen är högre än den historiska, har Energimarknadsinspektionen reducerat de parametrar som kompenserar för dessa förhållanden (särskild riskpremie och Bloombergomräkning). De risker som avses är osäkerhet kring framtida reglering av nätföretagens verksamhet, konkurrerande teknologier, eventuella klimatförändringar m.m.

Energimarknadsinspektionen har frångått tidigare praxis genom att konvertera räntekostnad efter skatt till räntekostnad före skatt med tillämpning av en beräknad effektiv skatt om 20 procent, istället för att använda den formella svenska bolagsskatten uppgående till 26,3 procent.

Den kalkylränta som föreslås av Energimarknadsinspektionen är klart under marknadsmässig nivå. En stabil, långsiktig och real kalkylränta för nätföretagen kan beräknas till minst 6,6 procent före skatt. Denna räntabilitet är den lägsta som krävs i ett långsiktigt perspektiv för att privata investerare ska vara villiga att investera i elnät snarare än i alternativa placeringar på aktiemarknaden.

Kenth Skogsvik

I utlåtande den 13 mars 2013 anför professor Kenth Skogsvik bl.a. följande. Syftet med utlåtandet är att bedöma vilken nivå på real WACC före skatt som är förenlig med kapitalmarknadsbaserade förräntningskrav vid utgången av 2011. Skogsvik bedömer att en real WACC före skatt på 6,5 procent utgör ett försiktigt beräknat värde för svenska nätföretag under tillsynsperioden 2012–2015. Detta ska snarast betraktas som en miniminivå för vad värdet på den reala kapitalkostnaden bör vara. I princip föreligger tre förklaringar till att värdet på kapitalkostnaden trots detta överstiger det värde som Energimarknadsinspektionen har fastställt.

För det första har Energimarknadsinspektionen helt bortsett från den betydelse som ett företags konkursrisk har för förräntningskravet på eget kapital. För det andra har Energimarknadsinspektionen ignorerat behovet av att addera en extra riskpremie vid utlåning till nätföretag på upp till 40 års löptid. Slutligen har Energimarknadsinspektionen valt att basera sin kapitalkostnadsberäkning på en skattesats på 20 procent, medan Skogsvik har använt den lagstadgade skattesatsen som gällde för svenska aktiebolag år 2011, nämligen 26,3 procent. Energimarknadsinspektionens argumentation i detta avseende är principiellt felaktig och utmynnar i en skattesats som inte bör användas i WACC-modellen.

PwC

Av utlåtande från PwC den 21 mars 2013 framgår bl.a. följande. Enligt de beräkningar som PwC gjort uppgår långsiktig stabil real WACC före skatt till 7,6 procent, real WACC före skatt för perioden 2012–2015 till 7,1 procent och momentan real WACC före skatt per den 30 september 2011 till 6,3 procent.

Avseende Energimarknadsinspektionens beräkningar har PwC följande kommentarer. Till grund för de bedömningar som

Energimarknadsinspektionen har gjort avseende WACC för perioden 2012–2015 ligger bl.a. estimeringar av WACC gjorda av konsulter från Ernst & Young och Grant Thornton. I konsulternas uppdrag ingick att beräkna en WACC för perioden 2012–2015 för elnätsverksamheten i Sverige samt att rekommendera vilka parametrar som årligen bör uppdateras. Båda konsulterna har valt att rekommendera Energimarknadsinspektionen att uppdatera vissa parametrar. I stället för att göra de uppdateringar som föreslagits av konsulterna har Energimarknadsinspektionen beslutat att göra ett antal korrigeringar av konsulternas beräkningar avseende den riskfria räntan, betavärden, specifik riskpremie, skuldsättningsgraden och skattesatsen vid konvertering av WACC efter skatt till WACC före skatt.

Baserat på vedertagen WACC-teori och de specifika förutsättningar som gäller för nätföretag i Sverige kan konstateras att Energimarknadsinspektionen i sin bedömning av WACC till viss del frångår vedertagen teori. Energimarknadsinspektionen har delvis frångått det framåtblickande synsättet och har inte fullt ut beaktat långsiktigheten i elnätstillgångar. Energimarknadsinspektionen har förvisso antagit en genomsnittlig avskrivningstid på 36 år och justerat den riskfria räntan för att bli mer långsiktigt stabil, men även långivare kräver kompensation för att binda upp sig på lång sikt. Därför bör man se över räntenivåerna, riskfri ränta samt kreditriskpremien så att dessa bättre matchar investeringarnas livslängd. Därutöver har Energimarknadsinspektionen inte beaktat att en ökad skuldsättningsgrad påverkar storleken på kreditriskpremien. Myndigheten har inte heller beaktat de ökade krav på förändrade marknadsförutsättningar för elnätsverksamhet som medför att framtida risk kan antas vara högre än historisk risk.

Den riskfria räntan bör baseras på en löptid motsvarande livslängden för investeringar, betavärden bör justeras med Bloombergräkning för att

vara framåtblickande och den av Energimarknadsinspektionen använda riskpremien är för låg och borde uppgå till minst 1,0 procent. Skuldsättningsgraden som Energimarknadsinspektionen använder bör baseras på marknadsvärden för jämförelsebolag istället för bokförda värden för nätföretagen och den svenska bolagsskatten bör användas istället för en av Energimarknadsinspektionen uppskattad effektiv skattesats om ca 20 procent. Energimarknadsinspektionen har inte heller sett till rimligheten i beslutad avkastning på kapital. Enligt ellagen ska en rimlig avkastning medges för det kapital som krävs för att bedriva elnätsverksamhet. Enligt CAPM (Capital Asset Pricing Model) ska en tillgångs avkastning vara direkt korrelerad med tillgångens risk, mätt som betavärde. Enligt en analys av marknadsavkastning på noterade bolag i Sverige med motsvarande risk som nätföretag, framkommer att marknaden i Sverige, oaktat bransch, under en historisk period om tio år har erhållit ungefär 9,5 procent i nominell avkastning på eget kapital efter skatt. Detta är betydligt högre än den nominella avkastning på eget kapital efter skatt på 7,6 procent som Energimarknadsinspektionen anser rimlig.

KPMG

Av utlåtande från KPMG den 21 mars 2013 framgår bl.a. följande. I och med att WACC-beräkningen i förevarande fall ska vara långsiktig måste en bedömning göras om de nuvarande nivåerna för den riskfria räntan kan anses vara representativa. Genom att se till historiska genomsnittliga nivåer på svenska statsobligationer med löptid motsvarande investeringar i elnät, samt en uppskattning av uthållig realränta baserad på förväntad reallivväxt och inflation i nivå med riksbankens långsiktiga inflationsmål, uppskattas en långsiktig nominell riskfri ränta uppgå till 4,7 procent.

I WACC-beräkningen ska kapitalstrukturen motsvara den optimala skuldsättningen inom industrin. I regel uppskattas denna genom att studera liknande företags kapitalstrukturer. KPMG bedömer att en

skuldsättningsgrad på 45 procent är representativ över tid och speglar en uthållig nivå.

Utöver ovan beskrivna parametrar måste avkastningskravet även justeras utifrån eventuella företagsrelaterade risker eller sådana tillgångsspecifika risker som inte omfattas av betavärdet. Om hänsyn ska tas till den företagsspecifika risken, ska en småbolagspremie om 2,6 procent läggas till beräkningen. Småbolagspremien är motiverad, eftersom det är ett vedertaget empiriskt fenomen att mindre bolag uppvisar högre avkastningskrav. Justering kan även ske genom att se till att den aktuella tillgången (elnäten) är en illikvid tillgång. En ägare till ett elnät har i regel, till följd av den mycket omfattande investeringen, begränsade möjligheter att diversifiera sin portfölj, vilket inte är fallet med investerare i aktier i liknande bolag. Om hänsyn ska tas till den tillgångsspecifika risken, ska därför en premie om 1,5 procent läggas till i beräkningen.

KPMG har genomgående använt en skattesats om 26,3 procent, vilket motsvarar den svenska bolagsskattesatsen vid tidpunkten för beräkningen. KPMG anser inte att en justering av skattesatsen för att ta hänsyn till nätföretagens möjlighet till överavskrivning är tillämplig av följande skäl. För det första avser regleringen en tillgångsmassa där investeringen i ett flertal fall gjorts för många år sedan. Det är rimligt att utgå ifrån att företagen som omfattas av regleringen därmed befinner sig i mycket olika situationer vad gäller möjlighet till överavskrivningar. För det andra anser KPMG att justeringsfaktorn är mycket svår att beräkna på ett korrekt och rättvist sätt. Möjligheten till överavskrivningar skiftar rimligen mellan olika nätföretag och en generell justering av WACC som bygger på att alla företag kan göra dessa överavskrivningar riskerar att missgynna enskilda företag.

Ovanstående beräkningar och antaganden leder fram till att en långsiktig, uthållig real WACC före skatt bör uppgå till 7,2 procent om hänsyn tas till den tillgångsspecifika risken och till 8,1 procent om hänsyn istället tas till den företagsspecifika risken.

ICECAPITAL

På uppdrag av Energimarknadsinspektionen har ICECAPITAL, i en rapport från september 2010, belyst frågan om skattemässiga överavskrivningars påverkan på WACC.

ICECAPITAL:s slutsatser är i huvudsak följande. Många av de svenska nätföretagen använder sig av skattemässiga överavskrivningar, varför kritiken kring användandet av schablonskatt vid beräkning av WACC är befogad.

ICECAPITAL har analyserat effekterna av dessa överavskrivningar och metoder för att justera WACC:en efter mer realistiska förutsättningar. Dock anser ICECAPITAL att det inte existerar någon tillfredsställande metod för att göra en justering av WACC:en, eftersom en sådan justering antingen skulle bygga på bristfällig data eller på att många nya, och ofta bristfälliga, antaganden måste göras. Bästa sättet att undvika problematiken kring skattemässiga överavskrivningar är att istället använda WACC efter skatt. Detta skulle dock kräva ändringar i reglermodellen, t.ex. att skatt hanteras direkt i reglermodellen.

ICECAPITAL har, baserat på tillgänglig information över fem år, analyserat nätföretagens obeskattade reserver och skattemässiga överavskrivningar. Analysen visar att företagen generellt inte använder sig av maximala skattemässiga avskrivningar, men att den effektiva skattesatsen i genomsnitt är lägre än schablonskatt. ICECAPITAL kan dock inte rekommendera att man bygger en justeringsmodell på dessa data

då en mer ingående analys över en längre tidsperiod (minst en investeringscykel) behövs för att kunna bedöma genomsnittlig överavskrivningsnivå och effektiv skattesats, vilket inte varit möjligt baserat på tillgänglig information.

Av genomförda analyser och simuleringar kan dock ICECAPITAL konstatera att överavskrivningarnas effekt på WACC:en är relativt liten, som mest några tiondels procentenheter.

Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Ernst & Young

I en rapport daterad den 18 februari 2011 har Ernst & Young, på uppdrag av Energimarknadsinspektionen, estimerat en kalkylränta för reglering av elnätsverksamhet för åren 2012-2015 enligt CAPM/WACC-ansatsen. Ernst & Young har undersökt börsnoterade energiföretag och utifrån detta gjort ett urval av 21 företag som Ernst & Young bedömer vara de mest jämförbara. Därefter har skuldandel och betavärden kartlagts per aktuellt datum samt under en längre tidsperiod för dessa bolag. Den riskfria räntan skattas baserat på en tioårig svensk statsobligation. Sammantaget beräknar Ernst & Young en real WACC före skatt i intervallet 4,3–5,8 procent. Ernst & Young rekommenderar att den riskfria räntan och kreditriskpremien uppdateras regelbundet genom tillämpning av samma metodik som använts i rapporten. Övriga parametrar bör läggas fast för hela tillsynsperioden förutsatt att inte några fundamentala förändringar inträffar på marknaden.

Energimarknadsinspektionen har tidigare använt standardmetoden för att räkna om WACC från nominell efter skatt till real före skatt. Myndigheten har uppmärksammat att standardmetoden är en teoretisk förenkling som

inte nödvändigtvis resulterar i samma avkastning som om en modell med kassaflöden efter skatt skulle tillämpas. Vidare har ett omfattande utredningsarbete av akademiker och konsulter, däribland Ernst & Young, visat att möjligheten att göra skattemässiga överavskrivningar leder till en högre realiserad avkastning än den som avses ges av standardmetoden. Denna möjlighet skiljer sig dock åt mellan nätföretagen. Utredningsarbetet har dock inte ännu resulterat i något praktiskt genomförbart alternativ till standardmetoden.

Grant Thornton

I en rapport daterad den 27 april 2011 har Grant Thornton, på uppdrag av Energimarknadsinspektionen, estimerat en kalkylränta (WACC) för tillsynsperioden 2012–2015. Aktieägarnas avkastningskrav har beräknats i enlighet med CAPM, vilket är den mest vedertagna modellen i portföljvalsteori. Långgivarnas avkastningskrav motsvaras av den ränta som en låntagare får betala och har estimerats genom tre metoder för nätföretag. Kapitalstrukturen som används vid beräkning av WACC ska återspegla relationen mellan eget respektive lånat kapital. Den tillämpade kapitalstrukturen ska vidare baseras på marknadsvärden. Den beräknade kapitalstrukturen har baserats på jämförbara europeiska noterade bolag.

Baserat på de parametrar och det resonemang som presenteras i rapporten har Grant Thorntons beräkningar resulterat i en real WACC före skatt inom intervallet 5,3–6,6 procent för svenska nätföretag under perioden 2012–2015. Rekommendationen är dock att den riskfria räntan i beräkningen av WACC:en uppdateras årligen under tillsynsperioden.

Grant Thornton har valt att tillämpa standardmetoden vid omräkning av WACC efter skatt till WACC före skatt. Standardmetoden ger dock ett mindre precist resultat vid en konvertering av en WACC efter skatt till en WACC före skatt för verksamheter med anläggningar med längre

livslängder, dvs. standardmetoden överskattar WACC före skatt. Grant Thornton finner dock att standardmetoden ska tillämpas då de alternativa metoderna för justeringen av standardmetoden grundar sig på många skattningar och antaganden om hela elnätsmarknaden. Rekommendationen är dock att de alternativa metoderna analyseras vidare med utgångspunkt i faktiska data och inte på antagande och skattningar för enskilda bolag eller hela elnätsmarknaden.

Stefan Yard

I utlåtande den 10 september 2013 anför professor Stefan Yard bl.a. följande. Riskbedömningar vid kalkylräntebestämning baseras på europeiska energiföretag med högre risk än vad svenska nätföretag har. Det leder till att kalkylränta och intäktsramar överskattas.

I ett utlåtande av professor Jennergren försöker denne bevisa att man kan bortse från effekten av räntefri skattekredit vid bestämningen av kalkylräntan baserad på en real WACC före skatt. Hans argumentation är dock oklar. Han menar att i ett företag som befinner sig i ett jämviktsläge med jämn förnyelsetakt, ett s.k. steady state, där skattekrediten inte ökar, eller i varje fall bara ökar nominellt motsvarande prisökningarna, kommer effekten av räntefri skattekredit att bli obetydlig. Därmed anser Jennergren att det inte finns skäl att justera kalkylräntan för förekomst av räntefri skattekredit. Detta anser Yard vara ett missförstånd.

Energimarknadsinspektionens justering för effekter av räntefri skattekredit är motiverad och har till och med blivit för liten. Som framgått av de analyser Yard gjort, se t.ex. Yard (2012), borde korrigeringen vara mer än dubbelt så stor som den som Energimarknadsinspektionen gör. Man bör alltså definitivt inte ta bort Energimarknadsinspektionens korrigerings utan borde istället göra den större och sänka kalkylräntan och därmed intäktsramarna. Sammantaget är Yards bedömning att de intäktsramar som

Energimarknadsinspektionen fastställt för tillsynsperioden 2012–2015 knappast är för låga.

Jan Bergstrand

I utlåtande den 10 september 2013 anför adjungerade professor Jan Bergstrand bl.a. följande. Enligt principerna för reglering av intäkter till nätföretag strävar man efter att ge företagen en rimlig avkastning efter skatt på satsat kapital. Eftersom företagen sätter pris till konsumenterna före skatt, uppstår ett behov av omräkning mellan prissättning före skatt och avkastning efter skatt. Detta kan ske på två sätt:

1. Genom reglering av slutresultatet i företagets redovisning efter att kostnader och skatt är betalda och se vilken avkastning som uppstod.
2. Genom att räkna om det beslutade avkastningskravet efter skatt till ett motsvarande tal före skatt och ge företagen tillåtelse att sätta sina priser med stöd av det beräknade avkastningstalet före skatt.

Det första förslaget ger inte företag något incitament att arbeta effektivt eftersom alla effektivitetsförbättringar direkt leder till prissänkning. Energimarknadsinspektionen har därför valt det andra alternativet. Energimarknadsinspektionens konsulter använder sig av en vedertagen formel vid denna omräkning av en kalkylränta efter skatt till en kalkylränta före skatt. Formeln tar sikte på projekt med oändlig livslängd, konstanta betalningar och utan några avskrivningar alls. Nätinvesteringar har dock en begränsad livslängd och måste skrivas av. De skattemässiga reglerna tillåter överavskrivningar innebärande att anläggningstillgångarna skrivs av på fem år. Dessa överavskrivningar har konsulterna felaktigt antagit inte förekommer. En snabb avskrivning leder till skattefördelar av betydande omfattning. Reglerna rörande överavskrivningar måste beaktas vid omräkningen av ett avkastningskrav efter skatt till en räntesats före skatt

som ska användas vid företagens prissättning. Använd formel leder annars till väsentlig överavkastning för nätföretagen.

Då det är känt att ovan beskrivna regel överkompenserar företagen, har Energimarknadsinspektionen sänkt den tillåtna kalkylräntan från beräknade 5,5 procent till 5,2 procent. Nätföretagen har proteseterat mot detta med motiveringen att det är oklart hur stor överkompensationen blir. Den erhållna avkastningen blir dock, även med den av Energimarknadsinspektionen tillämpade räntesatsen drygt tio procent för hög. Det vore med Bergstrands beräkningar tillräckligt med en ränta före skatt om 4,3 procent för att uppnå real avkastning efter skatt om 4,05 procent.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledning

Vid bedömning av de parametrar och överväganden som ingår i WACC-metoden krävs olika antaganden som kan variera inom ramen för beräkningsmetoden. Det ligger i sakens natur att vare sig de olika parametrarna eller den resulterande kalkylräntan kan fastställas till något annat än ett prognostiserat värde och att detta kan skilja sig åt beroende på vilka antaganden och värderingar som görs. Detta visar sig inte enbart genom Energimarknadsinspektionens och nätföretagens olika bedömningar utan även genom de i målet åberopade utlåtandena från experter på området, som även de skiljer sig åt. Beräkningen av kalkylräntan är, utöver att den bygger på antaganden, relativt komplicerad. Flera av parametrarna har sådan koppling till varandra att om värdet ändras i en kan detta direkt eller indirekt komma att påverka värdet av en annan på sätt att även den måste justeras. Förvaltningsrätten kommer i det följande att ta ställning till huruvida avdrag för skattecredit ska göras. För övriga parametrar har förvaltningsrätten valt att enbart redogöra för och bemöta parternas argumentation. I enlighet med beskrivningen ovan kan värdena på

sistnämnda parametrar variera inom vissa rimliga värden och ändå ge samma resultat. Förvaltningsrätten saknar verktyg för att bestämma ett slutgiltigt värde på nämnda parametrar som kan variera inom ramen för beslutad kalkylränta. Vid detta övervägande har förvaltningsrätten emellertid kommit fram till slutsatsen att rätten måste bestämma kalkylräntan till en bestämd procentsats. Förvaltningsrätten har, med stöd i föreliggande utlåtanden från experter och övrig utredning, funnit att handlingarna i målet och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen ger ett tillräckligt underlag för att bedöma en skälig kalkylränta.

Risikfri ränta

Den riskfria räntan är den förväntade avkastningen för tillgångar som inte har någon risk och är den minsta avkastning en investerare kan kräva. Den riskfria räntan har stor påverkan på kalkylräntan, eftersom den ingår i WACC-beräkningen både vid bestämmandet av kostnad för lånat kapital och kostnad för eget kapital.

Energimarknadsinspektionen har höjt den nominella riskfria räntan till 4,0 procent i förhållande till konsulternas genomsnittliga räntenivå om 3,06 procent. Konsulterna rekommenderade att den riskfria räntan skulle uppdateras årligen. Energimarknadsinspektionen valde dock att istället höja den riskfria räntan för att därigenom anlägga ett mer långsiktigt perspektiv. Nätföretaget anser att Energimarknadsinspektionen borde ha höjt den riskfria räntan ytterligare och har som stöd för detta åberopat utlåtanden från bl.a. Johnsen och Ganslandt.

Energimarknadsinspektionen har motiverat höjningen till 4,0 procent med att detta motsvarar den förväntade BNP-utvecklingen om 2,0 procent samt Riskbankens mål för inflation om 2,0 procent.

Nätföretagens åberopade utlåtanden beskriver olika metoder för fastställande av den riskfria räntan. Flera av experterna använder en tioårig statsobligation med olika justeringar för att göra räntan än mer långsiktig.

Johnsen har i sin beräkning av den riskfria räntan utgått från att en genomsnittlig svensk 5–10-årig reell ränta genomgående har överstigit 2,5 procent de senaste 112 åren. Johnsen har även kommenterat Energimarknadsinspektionens beräkningar med att den förväntade BNP-tillväxten historiskt sett legat över 2,5 procent bortsett från innevarande krisperiod.

Ganslandt har beträffande den riskfria räntan uppgivit att empirisk evidens kan hämtas från den svenska och internationella obligationsmarknaden. Eftersom den genomsnittliga avskrivningstiden för tillgångar i elnätverksamhet är 36 år, ger 30-åriga obligationer en rimlig nivå på den riskfria räntan. Ganslandt menar dock att det saknas historiska data för sådana observationer och istället analyserar han obligationer med varierande löptider vilket ger en riskfri nominell ränta om 4,7 procent. Även Ganslandt kommenterar Energimarknadsinspektionens beräkningsmodell och konstaterar att den svenska tillväxttakten historiskt sett har varit betydligt högre än 2,0 procent samt att Riksbanken har angivit att BNP ökat i snitt med 2,7 procent sedan år 1950 fram till år 2010.

Förvaltningsrätten bedömer att den metod som Energimarknadsinspektionen använt sig av för att beräkna den riskfria räntan, bestående i att addera Riksbankens inflationsmål med den förväntade BNP-utvecklingen, i sig är accepterad av nätföretaget. Därmed finns inte någon anledning att frångå denna metod.

De två konsultrapporterna från KPMG och PwC tar ett tydligt avstamp i Energimarknadsinspektionens beräkningsmodell där den förväntade BNP-

utvecklingen adderas med Riksbankens inflationsmål. KPMG för ett resonemang om att det inte förekommer några prognoser över tillväxten i Sverige och att man därför istället bör se till de historiska nivåerna vid fastställandet av den förväntade tillväxten. Resultatet av detta ger en riskfri ränta om 4,1 procent. Till detta resultat vill KPMG göra ett tillägg om 0,6 procentenheter, eftersom det först framräknade resultatet speglar en ränta utan någon likviditetsrisk eller marknadsrisk. Tillägget om 0,6 procentenheter skulle därmed motsvara den extra premie som finns för längre löptider och som speglar den ökade likviditets- och marknadsrisken. PwC i sin tur gör bedömningen att Energimarknadsinspektionens beräkningssätt överensstämmer med PwC:s men att nivån är något underskattad. PwC når slutsatsen att en nivå om 4,2 procent är mer rimlig.

Förvaltningsrätten finner, i enlighet med ovan, att den riskfria räntan kan beräknas utifrån Riksbankens inflationsmål om 2,0 procent med tillägg av förväntad BNP-utveckling. Parterna är överens om att ett långsiktigt perspektiv ska tillämpas. Detta kan ge ett missvisande värde sett över en eller ett fåtal tillsynsperioder men är tänkt att långsiktigt ge ett skäligt resultat. Vid en historisk tillbakablick kan konstateras att BNP-utvecklingen varierar i hög grad över tid, eftersom olika konjunkturcykler påverkar utvecklingen. Även en historiskt genomsnittlig utveckling över en längre period kommer att variera bl.a. beroende på vilken tidsperiod man låter ligga till grund för sin beräkning. Exempelvis anger Finansdepartementet att BNP har ökat med i snitt 3,45 procent under perioden 1945–1975. Genomsnittet blir dock 1,5 procent om perioden istället beräknas från 1975 till 2000. I utredningen redovisas ett antal olika beräkningar baserade på olika historiska tidsperioder som därmed också ger olika resultat. Förvaltningsrätten finner, baserat på utredningen i målet, att en förväntad BNP-utveckling kan uppskattas till dryga 2,0 procent med utrymme för viss justering.

Särskild riskpremie

Energimarknadsinspektionen har sänkt den särskilda riskpremien från konsulternas genomsnitt på 0,86 procent till 0,5 procent.

Energimarknadsinspektionen har motiverat sänkningen med att den särskilda riskpremien i den finska regleringen uppgår till 0,5 procent och att svensk och finsk nätverksamhet i detta sammanhang bör ha sådana likheter att det är motiverat med en likvärdig premie som i den finska regleringen.

I kalkylränteberäkningar under åren 2003–2009 har Energimarknadsinspektionen tillämpat en särskild riskpremie om 1,0 procent.

Den särskilda riskpremien ska kompensera för sådana risker som inte omfattas av den systematiska risken (beta). Det kan t.ex. vara fråga om sådan regulatorisk risk, kassaflödesrisk och strukturell risk som nätföretagen omfattas av. Omständigheter som ytterligare kan motivera riskpremietillägget är nya och ökade krav på nätföretagen.

Förvaltningsrätten anser att Energimarknadsinspektionens hänvisning till den finska regleringen inte säger något om risknivån för de svenska nätföretagen. Underlag saknas som visar att den finska och svenska nätverksamheten uppvisar sådana likheter att en likvärdig riskpremie är motiverad. Det har inte heller presenterats något i målet som visar att riskerna för nätföretagen i framtiden kan förväntas minska i förhållande till tidigare år eller för att det på annan grund förelegat skäl för en sådan stor sänkning av den särskilda riskpremien som skett.

Förvaltningsrätten konstaterar att Energimarknadsinspektionen tidigare år har utgått från en särskild riskpremie om 1,0 procent och att i princip samtliga rapporter och expertutlåtanden ger uttryck för att den särskilda

riskpremien bör vara högre än de 0,5 procent som Energi-
marknadsinspektionen beslutat om.

Justering av betavärdet med Bloombergomräkning

En justering av betavärdet enligt Bloomberg görs med motiveringen att aktier över tid rör sig mot ett branschgenomsnitt och att betavärdet för de flesta företag tenderar att gå mot marknadens mitt, dvs. 1,0.

Energimarknadsinspektionen har tagit bort den Bloombergomräkning som Grant Thornton har gjort i sin kalkylränteberäkning.

Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med att eldistribution är en mycket etablerad verksamhet där de flesta företag är etablerade sedan länge. Därmed är också riskerna låga och välkända. Risken med en låg grad av diversifiering uppvägs av att eldistribution är en nödvändighetstjänst med en mycket säker efterfrågan och avsaknad av substitut. Energimarknadsinspektionen hänvisar till att de skattningar som görs av betavärdet visar att nätföretagen har ett betavärde som ligger under 1,0. En bransch som är väletablerad sedan länge, med i de flesta fall kommunalt ägande, bör enligt Energimarknadsinspektionens uppfattning inte justeras upp för få ett betavärde som är högre.

Energimarknadsinspektionen har beställt rapporter från ICECAPITAL som underlag för bedömning av kalkylräntan under tidigare år. I dessa rapporter har Bloombergomräkning använts för att beräkna framtida risk baserat på historiska data för svenska nätföretag.

Johnsen anser att en Bloombergomräkning kan vara motiverad vid ett tillfälligt urval av företag från alla branscher, men inte för ett urval från en reglerad bransch med relativt låg risk. Han instämmer med Energimarknadsinspektionens värdering, men anser att man inte kan ta bort Bloombergomräkningen utan att samtidigt ta bort speciellt illikvida aktier

från Grant Thorntons beräkningsurval. Johnsen har därför bortsett från Grant Thorntons betaestimat och utgått från Ernst & Youngs medelbeta på 4,0.

Ganslandt förespråkar Bloombergomräkning med motiveringen att det är rimligt att anta att den framtida risken för nätverksamhet sannolikt är väsentligt högre än den historiska risk som Energimarknadsinspektionen valt att utgå ifrån. Även PwC argumenterar för att Bloombergomräkning ska ske, dels eftersom kalkylräntan ska vara framåtblickande, dels eftersom empiriska undersökningar visar att en sådan justering är motiverad.

Det kan konstateras att meningarna mellan olika experter går isär gällande om en justering enligt Bloomberg ska göras eller inte vid beräkning av kalkylränta för nätföretag. Förvaltningsrätten anser att det faktum att här är fråga om nätföretag som till största del är etablerade sedan länge i en verksamhet där riskerna, i förhållande till andra branscher, torde vara låga och välkända talar för att en Bloombergomräkning av betavärdet inte är nödvändig. Om den särskilda riskpremien höjs, i enlighet med ovan fört resonemang, utgör även detta ett faktum som ger stöd för att nätföretagens risker, utan tillämpning av Bloombergomräkning, beaktas i tillräcklig utsträckning.

Kreditriskpremie

Kreditriskpremien ska motsvara den ränta som ett nätföretag får betala vid upptagande av lån. Löptiden på lånen ska teoretiskt sett ta hänsyn till tidshorizonten för investeringar. Dessutom ska räntenivån spegla kapitalkostnaden för bolaget såsom enskilt bolag. Hänsyn ska inte tas till en situation där ett nätföretag ingår i en större koncernstruktur eller är ägd av en kommun, vilket möjliggör bättre lånevillkor än som fristående bolag.

Energimarknadsinspektionen har tillämpat en kreditriskpremie om 1,49 procent, vilket är ett genomsnitt av Ernst & Youngs kreditriskpremie om 1,0–1,3 procent (motsvarande den genomsnittliga räntan för 10-åriga obligationer per 31 december 2010) och Grant Thorntons kreditriskpremie om 1,83 procent (grundad i en analys av genomsnittlig faktisk räntekostnad för svenska nätföretag under perioden 2005-2009, genomsnittlig kupong för jämförbara noterade energibolag i Europa under perioden 2000-2009 och diskussioner med banker).

Ernst & Young rekommenderade att Energimarknadsinspektionen skulle uppdatera kreditriskpremien regelbundet, eftersom denna parameter historiskt har varierat väsentligt över tiden. Energimarknadsinspektionen har inte gjort någon justering av kreditriskpremien med anledning av detta.

Fortum har anfört att Energimarknadsinspektionens beslut att använda ett genomsnitt av Ernst & Youngs momentana kreditriskpremie och Grant Thorntons mer långsiktiga kreditriskpremie har lett till att en för låg kreditriskpremie har tillämpats vid beräkningen av kalkylräntan. Fortum anser att Energimarknadsinspektionen enbart borde ha utgått från den av Grant Thornton antagna premien om 1,83 procent och åberopar som stöd härför utlåtanden av Ganslandt, Skogsvik och PwC.

Ganslandt uttalar bl.a. följande. Ernst & Young har använt en momentan, 10-årig, lånepremie. En korrekt beräkning av en långsiktigt stabil kalkylränta måste baseras på en parameter som återspeglar en långsiktigt stabil, 30-årig premie. Då är det mer korrekt att basera beräkningen på Grant Thorntons estimat än på ett genomsnitt av konsulternas parametervärden. I annat fall underskattas kostnaden för lånat kapital vid kalkylränteberäkningen.

Även PwC anser att kreditriskpremien bör baseras på 30-åriga obligationer. PwC anför att Energimarknadsinspektionen justerade den riskfria räntan för att få en mer långsiktigt stabil WACC. Då måste samtliga parametrar vara långsiktiga. Enligt PwC är det inte teoretiskt korrekt att endast ändra en av de ingående parametrarna till att vara långsiktigt stabil på det sätt som Energimarknadsinspektionen gjort.

Förvaltningsrätten konstaterar att Ernst & Young rekommenderade Energimarknadsinspektionen att regelbundet uppdatera kreditriskpremien, eftersom denna parameter historiskt har varierat väsentligt över tiden. Energimarknadsinspektionen har velat ha en långsiktig kalkylränta som inte skulle behöva uppdateras årligen och har med anledning härav valt att justera den riskfria räntan. Energimarknadsinspektionen har låtit Ernst & Youngs momentant bedömda kreditriskpremie ingå som en del i den genomsnittsberäkning myndigheten gjort för att fastställa kreditriskpremien. Förvaltningsrätten finner att detta förmodligen har lett till att kreditriskpremien underskattats i Energimarknadsinspektionens kalkylränteberäkning.

Skuldsättningsgrad

Energimarknadsinspektionen har, vid bestämmandet av skuldsättningsgraden, utgått från bokförda värden hos de svenska nätföretagen. Härigenom har myndigheten frångått konsulternas bedömning av skuldsättningsgraden, eftersom konsulterna utgått från internationella jämförelsebolags marknadsvärden. Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med att konsulternas jämförelsebolag är internationella energiföretag med högre risk jämfört med svenska nätföretag. Det finns därmed anledning att se till de svenska nätföretagens verkliga andel skulder, som enligt företagens årsrapporter för 2002–2009 uppgick till 70 procent. Energimarknadsinspektionen har därför

höjt konsulternas bedömda skuldsättningsgrad på i genomsnitt 37 procent till 50 procent.

Nätföretaget har åberopat rapporter och utlåtanden från Grant Thornton, Ernst & Young, PwC, KPMG och Ganslandt. Av dessa utlåtanden framgår att skuldsättningsgraden ska baseras på marknadsvärden och inte bokförda värden. Vidare framgår att skuldsättningsgraden vanligtvis bestäms genom observationer av jämförelsebolag. Detta är också den metod som, såvitt förvaltningsrätten kan se, är den ekonomiskt vedertagna och som har tillämpats under tidigare år när Energimarknadsinspektionen fastställt kalkylränta för nätföretagen. Energimarknadsinspektionen har inte bemött dessa uppgifter. Förvaltningsrätten anser att Energimarknadsinspektionen, utan erforderligt stöd härför, har frångått ekonomiskt vedertagen metod genom att höja skuldsättningsgraden till 50 procent med hänvisning till bokförda värden. Vid beräkningen av kalkylräntan ska skuldsättningsgraden fastställas utifrån marknadsvärde.

Avdrag för skattecredit

Energimarknadsinspektionen ska utgå från en real kalkylränta före skatt vid beräkningen av en rimlig avkastning för tillsynsperioden. Därmed behöver kalkylräntan, som enligt ekonomiskt vedertagen metod beräknas efter skatt, konverteras till en kalkylränta före skatt. Den traditionella formeln för denna konvertering är att använda den svenska bolagsskattesatsen, som vid tidpunkten för Energimarknadsinspektionens beslut uppgick till 26,3 procent.

Svenska skatteregler tillåter att tillgångar skattemässigt skrivs av betydligt snabbare än den motsvarande ekonomiska livslängden. Företagen kan därmed bygga upp obeskattade reserver, som innebär möjlighet att erhålla en räntefri kredit på skattebetalningarna. Energimarknadsinspektionen har bedömt att det traditionella sättet att konvertera en kalkylränta från efter

skatt till en kalkylränta före skatt ger nätföretagen en för hög kalkylränta. Energimarknadsinspektionen har därför istället använt en beräknad genomsnittlig effektiv skattesats om 20 procent vid denna konvertering. Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med hänvisning till nätföretagens möjligheter att erhålla räntefria skattekrediter. Beslutet att tillämpa en effektiv skattesats innebär att kalkylräntan har minskat med 0,6 procentenheter i förhållande till om bolagsskattesatsen hade använts.

I målet har framkommit, bl.a. genom rapporter från Grant Thornton, Ernst & Young och ICECAPITAL, att kalkylräntan generellt sett överskattas om ett nätföretag gör överavskrivningar. Vidare har framkommit att många av de svenska nätföretagen använder sig av skattemässiga överavskrivningar. Storleken på överavskrivningarna beror på var i investeringscykeln ett företag befinner sig, men historiskt sett har svenska nätföretag inte gjort maximala överavskrivningar. Möjligheten att göra skattemässiga överavskrivningar skiljer sig mycket åt mellan olika nätföretag och över tid. De stora nätföretagen tycks ha de största möjligheterna att göra överavskrivningar, möjligen med hjälp av koncernbidrag. Ovan nämnda konsultföretag har rekommenderat att alternativa metoder för omräkning analyseras vidare med utgångspunkt i faktiska data och inte grundade på antaganden och skattningar för enskilda företag eller för hela elnätsmarknaden.

Bergstrand anför att en snabb avskrivning leder till skattefördelar av betydande omfattning. Vid omräkningen av en kalkylränta före skatt måste man ta hänsyn till reglerna rörande överavskrivningar. Den vedertagna formeln för omräkning av kalkylräntan till före skatt leder annars till väsentlig överkompensation för nätföretagen.

Yard anför att Energimarknadsinspektionens justering för effekter av räntefri skattekredit är motiverad och till och med har blivit för liten. Yard

anser att korrigeringen borde vara mer än dubbelt så stor som den Energimarknadsinspektionen har gjort. Energimarknadsinspektionen bör alltså inte ta bort sin korrigering, utan istället göra den större och därmed sänka kalkylräntan och intäktsramarna.

Förvaltningsrätten finner att utredningen i målet visar att förekomsten av överavskrivningar leder till att kalkylräntan överskattas. ICECAPITAL, som fått i uppdrag av Energimarknadsinspektionen att belysa frågan om skattemässiga överavskrivningars påverkan på kalkylräntan, konstaterar dock att överavskrivningarnas effekt på kalkylräntan är relativt liten, som mest några tiondels procentenheter. Både Energimarknadsinspektionens egna konsulter och nätföretagens experter är dessutom eniga om att det inte finns någon tillfredsställande metod för att justera kalkylräntan med hänsyn till överavskrivningarnas effekter. Detta på grund av att en sådan justering bygger på bristfällig data samt på att många nya och ofta bristfälliga antaganden måste göras. Eftersom möjligheterna till skattemässiga överavskrivningar skiljer sig så mycket åt mellan olika nätföretag, innebär en generell justering av kalkylräntan, på det sätt som Energimarknadsinspektionen har gjort, att enskilda företag missgynnas. Förvaltningsrätten anser därför att det inte är lämpligt att använda någon annan skattesats än bolagsskattesatsen (26,3 procent) vid konverteringen av en kalkylränta från efter skatt till en kalkylränta före skatt. Något avdrag för skattekrediter ska alltså inte göras.

Sammantagen bedömning avseende skälig kalkylränta

Det kan inledningsvis konstateras att de bedömningar som gjorts gällande skälig kalkylränta av anlitade konsulter och experter skiljer sig åt från lägsta 4,3 procent till högsta 8,1 procent. Skillnaderna kan förklaras av att vissa beräkningar innehåller momentana inslag men också av att de olika analyser och värderingar som görs bygger på prognoser som kan resultera i olika utslag beroende på de antaganden de baseras på.

Parterna i målet är överens om att kalkylräntan ska vara långsiktigt hållbar, vilket ger ett annat slutresultat än om den beräknats momentant.

Förvaltningsrätten kan som utgångspunkt för sin bedömning av en långsiktigt stabil kalkylränta endast ta hänsyn till sådana omständigheter som ska beaktas inom ramen för WACC-metoden. Eventuella felaktigheter eller brister i schablonmetoden (dvs. den beräkningsmodell för fastställande av intäktsram som kalkylräntan utgör en del av) eller i den reglering som metoden bygger på kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte korrigeras genom en sänkning av kalkylräntan, eftersom detta kommer att få oönskade effekter.

Förvaltningsrätten har ovan gjort den bedömningen att något avdrag för skattekredit inte ska göras. Redan härav framgår att den av Energimarknadsinspektionen beslutade kalkylräntan är för låg. Förvaltningsrättens bedömningar beträffande övriga parametrar – förutom Bloombergräkning – gör även de sannolikt att kalkylräntan bör justeras i höjande riktning. Med utgångspunkt i nämnda ställningstaganden och med beaktande av vad som anförts ovan gällande samtliga i WACC-metoden ingående parametrar gör förvaltningsrätten bedömningen att en rimlig långsiktigt stabil kalkylränta ska bestämmas till 6,5 procent under tillsynsperioden 2012–2015. Detta är i nivå dels med den kalkylränta som Energimarknadsinspektionen tidigare beslutat om vid kontroll av nätföretagens intäkter under åren 2003–2009, dels med andra regulatoriska kalkylräntor i jämförbara branscher. Fortums yrkande ska därför delvis bifallas i denna del.

ÖVERGÅNGSMETODEN

Inledning

Energimarknadsinspektionen har utarbetat en schablonmetod för beräkning av intäktsram. Av bilaga 4 till det överklagade beslutet framgår att schablonmetoden bygger på antaganden om vilken kostnadstäckning och avkastning ett rimligt effektivt företag med likartade objektiva förutsättningar bör ha över tid för att klara sina åtaganden som nätföretag. Med denna intäkt ska nätföretaget få kostnadstäckning och avkastning i sin verksamhet så att nätföretaget kan driva nätet med hög leveranssäkerhet och genomföra nödvändiga investeringar för att utveckla elnäten. I bilagan konstaterar Energimarknadsinspektionen att övergången till en förhandsprövning med de legala förutsättningar som föreligger ger upphov till övergångseffekter som måste hanteras.

Energimarknadsinspektionen anser att den långsiktigt godtagbara intäktsramen som räknats fram enligt schablonmetoden initialt är för hög jämfört med nätföretagets historiska intäkter för åren 2006–2009. Energimarknadsinspektionen anser att kundernas rätt till låga och stabila avgifter ska beaktas vid skälighetsbedömningen och att omotiverat stora avgiftsökningar från ett år till ett annat därför inte är acceptabelt. Energimarknadsinspektionen har mot bakgrund av detta ansett det vara nödvändigt att utjämna avgiftshöjningen över tid.

Med hänsyn härtill har Energimarknadsinspektionen utöver schablonmetoden, valt att tillämpa en övergångsmetod, enligt vilken nätföretagets historiska intäkter ska beaktas under en period av arton år innan schablonmetoden fullt ut kan användas för att beräkna intäktsramen. Energimarknadsinspektionen menar att detta sammantaget utgör den metod genom vilken nätföretagets intäktsram ska beräknas.

För den aktuella tillsynsperioden får intäkten ökas med sex artondelar av skillnaden mellan den långsiktigt godtagbara intäktsramen enligt schablonmetoden och de historiska intäkterna. Övergångsmetoden innebär därmed att den intäktsram som beslutats för tillsynsperioden 2012–2015 är sammansatt av två delar. Den fastställda intäktsramen består till en tredjedel av schablonmetoden och till två tredjedelar av nätföretagets historiska intäkter för åren 2006–2009.

Vad Fortum anför

Inledning

Effekten av en tillämpning av övergångsmetoden blir att den redan för låga avkastning som fastställts genom en tillämpning av schablonmetoden reduceras dramatiskt. Energimarknadsinspektionen har motiverat övergångsmetoden med hänvisning till konsumenternas intresse av låga och stabila avgifter. Avgifterna ska emellertid ha den nivå som krävs för att nätföretagen ska kunna bedriva sin verksamhet med kostnadstäckning och rimlig avkastning. Schablonmetoden är den modell som Energimarknadsinspektionen självt menar åstadkommer detta resultat. Varje begränsning av intäkterna i relation till det resultat som schablonmetoden ger innebär definitionsmässigt att intäkterna blir för låga. Övergångsmetoden står därför i strid med inte enbart ellagen utan även elmarknadsdirektivet och regeringsformen. Metoden innebär även att fundamentala rättsprinciper åsidosätts och en tillämpning av metoden leder till fullkomligt orimliga resultat. Övergångsmetoden är vidare felaktig utifrån ett formellt perspektiv, eftersom beslutet har tillkommit utan föregående kommunikation från Energimarknadsinspektionens sida.

Information

Den näst intill totala avsaknaden av kommunikation av underlaget avseende övergångsmetoden innebär att metoden inte är förenlig med allmänna rättsgrundsatser om legalitet, förutsebarhet och transparens. Energimarknadsinspektionen har vid införandet av övergångsmetoden gjort väsentliga avsteg från hur myndigheten gick tillväga vid framtagandet av schablonmetoden. Den utarbetades under flera år av Energimarknadsinspektionen i samarbete med branschen. Under den perioden indikerades inte att en övergångsmetod skulle komma att tillämpas. Att Energimarknadsinspektionen, någon månad innan slutligt beslut om intäktsram meddelades, helt plötsligt införde väsentliga förändringar i förhållande till schablonmetoden, med betydande negativa effekter för nätföretagen, strider mot kraven på förutsebarhet och transparens.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

Av förarbetena till regleringen framkommer att lagstiftarens mening har varit att intäktsramarna ska bestämmas på ett sådant sätt att den långsiktiga leveranssäkerheten och den svenska elförsörjningen ska tryggas och att utvecklingen av en väl fungerande elmarknad understödjs, samt att nätföretagen får stabila och långsiktiga villkor för sin elnätsverksamhet (prop. 2008/09:141 s. 58). Mot denna bakgrund har lagstiftaren infört bestämmelsen i 5 kap. 6 § ellagen som fastslår de grundläggande principerna för hur intäktsramarna ska beräknas, och som fastslår att nätföretagen ska få täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Övergångsmetoden innebär att intäktsramen till två tredjedelar bestäms av nätföretagets historiska intäkter och endast till en tredjedel av schablonmetoden. Det medför att beslutet om intäktsram strider mot föreskrifterna om hur intäktsramarna ska beräknas. Den grund som

Energimarknadsinspektionen har haft för införandet av övergångsmetoden – konsumenternas intresse av låga och stabila nättariffer – förekommer inte som ett rekvisit i lagen och det framkommer inte heller av propositionen att något sådant intresse ska beaktas vid fastställande av intäktsramarna.

Fortum påstår inte att Energimarknadsinspektionen inte ska ta kundintresset i beaktande vid framtagandet av intäktsram, däremot menar Fortum att kundintresset ska beaktas genom en tillämpning av reglerna om intäktsramar enligt 5 kap. ellagen. Det är anmärkningsvärt att Energimarknadsinspektionen, utan stöd i lag eller i förarbeten, på eget initiativ gjort konsumenternas intresse av låga och stabila nättariffer till ett överordnat intresse framför vad som uttryckligen föreskrivs i ellagen. Det lämnas inget utrymme i ellagen för att Energimarknadsinspektionen, utifrån ett skälighetsresonemang avseende de kundspecifika nättarifferna, ska kunna bestämma intäktsramen till en lägre nivå än den som följer av en tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. ellagen. Själva poängen med schablonmetoden är att den i sig resulterar i så låga och stabila nättariffer som möjligt. Schablonmetoden som sådan ger med andra ord skäliga nättariffer med beaktande av kravet på att näten ska kunna drivas med hög leveranssäkerhet och på ett sätt som gör att nödvändiga investeringar kan genomföras.

Till stöd för att övergångsmetoden står i strid med ellagen och regeringsformen åberopas utlåtande av Thomas Bull.

Av Artikel 37.6 a) elmarknadsdirektivet framgår ett tydligt krav på att beräkningsmetoderna ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion. De beräkningsmetoder som tillsynsmyndigheten fastställer måste uppfylla detta krav. En tillämpning av övergångsmetoden medför att företagens intäkter blir alltför låga för att kravet i direktivet ska anses uppfyllt. Den av

Energimarknadsinspektionen införda övergångsmetoden strider således även mot elmarknadsdirektivet.

Övergångsmetodens överensstämmelse med allmänna rättsprinciper

Enligt den allmänna proportionalitetsprincipen som gäller för all myndighetsutövning får beslut som är betungande för den enskilde inte medföra större uppoffringar för den enskilde än vad som motiveras av ett starkt allmänintresse. En motsvarande princip återfinns även inom EU-rätten. De inskränkningar som övergångsmetoden innebär i nätföretagens möjligheter att bedriva sin verksamhet är inte proportionerliga i förhållande till de förmodade fördelar ur ett kortsiktigt perspektiv som lägre nättariffer skulle innebära för konsumenterna.

Övergångsmetoden innebär även att nätsföretag som befinner sig i samma situation får olika stora nedsättningar av sina intäktsramar enbart på grund av att de har haft olika historiska intäkter. Eftersom det inte finns skäl som motiverar en sådan olik behandling, strider övergångsmetoden även mot kravet på likabehandling.

Övergångsmetoden och historiska intäkter

Övergångsmetoden innebär att nätföretagens historiska intäkter under år 2006–2009 ska ligga till grund för beräkningen av två tredjedelar av intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen har dock inte beaktat hur relevanta de historiska intäkterna är. De historiska intäkterna är inte heller beräknade utifrån ellagens bestämmelser och beaktar inte alls eller bara delvis händelser som inträffat i slutet av eller efter perioden. Härigenom beaktar inte Energimarknadsinspektionen nätföretagets objektiva förutsättningar under tillsynsperioden. Nätföretag med historiska intäkter som är avsevärt lägre än schablonmetodens utfall drabbas av en omfattande reducering av

intäktsramen, medan reduceringen blir mindre för företag där de historiska intäkterna ligger i närheten av schablonmetodens utfall.

De historiska intäkterna har inte något att göra med vad som är en skälig kostnadsersättning och en rimlig avkastning för den aktuella tillsynsperioden. Många nätföretag har under år 2006–2009 inte tagit ut de intäkter från kunderna som företagen enligt det dåvarande regelverket hade möjlighet till. Under åren 1999–2002 gällde i praktiken prisstopp. År 2003 infördes den s.k. nätnyttomodellen, vilken gav en mycket begränsad möjlighet till intäktsökning. Nätnyttomodellen medförde dessutom en omfattande tvist mellan nätföretagen och Energimarknadsinspektionen där myndigheten vid flera tillfällen under processen tvingades medge ändringar med stor ekonomisk betydelse för företagen. Tvisten avslutades i slutet av 2008 då nätföretagen och Energimarknadsinspektionen träffade en överenskommelse om nättariffernas storlek fram till och med 2007. Överenskommelsen innebar också att nätnyttomodellen skrotades. Allt detta ledde till en betydande osäkerhet om vilka intäkter som var tillåtna. Många nätföretag genomförde därför inte i och för sig välmotiverade intäktsökningar.

I realiteten har de historiska intäkter som Energimarknadsinspektionen använder i sin jämförelse dessutom varit för låga för att vara långsiktigt hållbara. Energimarknadsinspektionen har i en rad olika uttalanden (bl.a. Energimarknadsinspektionens rapport EI R2009:14 s. 38 och Pressmeddelande från Energimarknadsinspektionen den 28 oktober 2010) bekräftat att nätföretagens intäkter har varit otillräckliga och att företagen kommer att behöva höja sina avgifter. Energimarknadsinspektionens generaldirektör uttalade i pressmeddelandet i oktober 2010 med rubriken ”Elnätsföretagens lönsamhet ökar men är fortfarande svag” bl.a. följande. Företagen anpassar sig till mera normala lönsamhetsnivåer, men att lönsamheten är låg trots avgiftshöjningar de senaste åren. Vidare angavs att

den stora risken med låg lönsamhet är att nödvändiga investeringar inte görs, vilket kommer leda till fler och längre elavbrott med ökade kostnader framöver. I samma pressmeddelande konstaterades vidare att 13 procent av företagen gick med förlust år 2009 jämfört med 16 procent år 2008 och 19 procent år 2007. Det angavs också att det stora flertalet av företagen har valt att kraftigt begränsa sin avkastning i förhållande till vad den ekonomiska regleringen medger.

Konsekvenser av övergångsmetoden

Inom flera områden där Fortum är verksamt sker omfattande nyanslutningar till följd av industriell expansion. För att kunna ansluta dessa nya kunder tvingas Fortum sänka sina nättariffer för att undvika en otillåten höjning av intäkterna. Detta innebär, förutom att Fortum inte erhåller en skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning, även att övergångsmetoden motverkar industriell expansion och tillväxt. Genom en tillämpning av övergångsmetoden erhåller nätföretagen negativa incitament till att medverka i den energiomställning som utgör en av lagstiftarens huvudprioriteringar.

I linje med lagstiftarens överväganden har Energimarknadsinspektionen vid utformningen av schablonmetoden utgått från en kapacitetsbevarande princip. En anledning till att det kapacitetsbevarande synsättet valdes framför ett förmögenhetsbevarande var att detta ansågs ge stabila nättariffer och en stabil reglering över tid. Ett kapacitetsbevarande synsätt innebär att tillåten kapitalkostnad ska vara tillräckligt stor för att möjliggöra finansiering av successivt nya inköp av anläggningstillgångar allt eftersom en anläggning måste ersättas. Metoden ska således ge en ersättning som möjliggör nyanskaffning trots att kostnaden för den utrangerade anläggningstillgången ökat. För att åstadkomma ett resultat varigenom intäktsramarna blir kapacitetsbevarande samtidigt som nättarifferna är stabila över tiden och därigenom ger nätföretaget stabila

och långsiktiga villkor för verksamheten har Energimarknadsinspektionen beslutat att beräkna kapitalkostnaderna med en real annuitet. En real annuitet är beräknad så att den ger ett reellt lika stort belopp varje år som anläggningen gör nytta. Övergångsmetoden medför dock den effekten att kapitalkostnadsersättningen under viss tid är väsentligt lägre än den beräknade årliga annuiteten. Detta resulterar i att intäktsramarna, under övergångsperioden, inte kommer att vara tillräckligt stora för att täcka alla återinvesteringar som måste ske för att behålla elnätens kapacitet. Övergångsmetoden ger upphov till ett underskott som aldrig kan tjänas in. Detta innebär att Energimarknadsinspektionens reglermodell är direkt kontraproduktiv för att uppnå uppställda politiska mål vad gäller att öka leverans kvaliteten, omställning av elproduktion till förnybara energikällor, energieffektivisering m.m.

Till stöd för att övergångsmetoden inte är kapacitetsbevarande åberopas utlåtande av Peter Jennergren.

Energimarknadsinspektionen har under processen vidare medgivit att övergångsmetoden inte ska tillämpas för värdehöjande investeringar under perioden den 1 juli 2011 – den 30 juni 2015. Energimarknadsinspektionens justerade metodik hanterar därmed värdehöjande investeringar och reinvesteringar på olika sätt. Metodiken gör det mer fördelaktigt att genomföra en värdehöjande investering jämfört med en reinvestering. Värdehöjande investeringar erhåller en realränta före skatt om 5,2 procent. För reinvesteringar är dock de historiska intäkterna avgörande för vilken realränta nätföretaget erhåller. För det fall ett nätföretag har haft låga historiska intäkter, vilka är avsevärt lägre än vad schablonmetoden ger, blir avkastningen på reinvesteringen låg eller till och med negativ. För nätföretag som har haft historiska intäkter som legat nära schablonmetodens utfall är det avsevärt mer fördelaktigt att reinvestera eftersom avkastningen på reinvesteringen blir högre. Därtill kommer att

nätföretagen erhåller olika avkastning på gjorda reinvesteringar beroende på storleken på de historiska intäkterna. Dessa effekter står i strid med ellagen.

I propositionen görs inte någon skillnad på värdehöjande investeringar och reinvesteringar. Alla investeringar som görs under tillsynsperioden ska hanteras lika. Från ett investeringsperspektiv spelar det inte heller någon roll om ett företag ersätter en befintlig anläggning eller investerar i en ny. Det som är av intresse är vilken avkastning som erhålls på den gjorda investeringen. Ellagen gör, såvitt avser skälig avkastning, ingen skillnad mellan olika typer av investeringar. Den avkastning som erhålls ska vara lika stor oberoende av om det är fråga om en värdehöjande investering eller en reinvestering. Det finns heller ingen grund i ellagen för att nätföretagen, beroende av vilken historisk intäkt som företaget haft, ska erhålla olika avkastning på en reinvestering. Den historiska intäkten är inte en faktor som kan ge objektiv rätt att hantera nätföretagen olika. Metodiken står även på denna grund i strid med 1 kap. 9 § ellagen.

Den av Energimarknadsinspektionen medgivna justeringen tillämpas dock inte på investeringar gjorda under det första halvåret 2011. Enligt 7 § kapitalbasförordningen ska en anläggningstillgång ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången började användas.

För att undvika ett glapp vid övergången till förhandsprövning har metodiken justerats för den initialt beräknade kapitalbasen. Kapitalbasen tar sitt avstamp i faktiska anläggningstillgångar den 31 december 2010. Kapitalbasen justeras därefter på grundval av företagens prognoser för investeringar och utrangeringar för perioden den 1 januari 2010 – den 30 juni 2015. Denna kapitalbas används i schablonmetoden. Eftersom den kapitalbas som ingår i schablonmetoden inkluderar investeringar och

utrangeringar för perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2015, är det inkonsekvent att den justerade metodiken, för beaktande av värdehöjande investeringar, inte tillämpas på investeringar gjorda under första halvåret 2011. Alla värdehöjande investeringar under andra halvåret 2011 till och med första halvåret 2015 får schablonmetodens kapitalkostnad och därmed en realränta på 5,2 procent. Värdehöjande investeringar under första halvåret 2011 omfattas dock av övergångsmetoden. Dessa investeringar får då endast en tredjedel av schablonmetodens kapitalkostnad.

Till stöd för att övergångsmetoden och Energimarknadsinspektionens hantering av investeringar står i strid med etablerad vetenskaplig ekonomisk regulatorisk teori åberopas utlåtande från Lars Bergman och Ulf Jakobsson.

Vad Energimarknadsinspektionen anför

Inledning

Den beviljade intäktsramen, med beaktande av myndighetens medgivanden, täcker nätföretagets skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet och ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten i enlighet med 5 kap. 6 § ellagen. Metodiken med övergångsmetoden överensstämmer med elmarknadsdirektivet och strider varken mot ellagen eller mot regeringsformen.

Till stöd för att den beviljade intäktsramen, med beaktande av Energimarknadsinspektionens medgivanden, täcker nätföretagets skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden samt ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten åberopas utlåtande från professor Stefan Yard.

Information

Energimarknadsinspektionen har utarbetat de kalkylmodeller som används i beslutet på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. I april 2011 publicerades ett faktablad på Energimarknadsinspektionens hemsida, i vilket angavs att om en intäktsram leder till att enskilda kunder drabbas av oskäliga höjningar kommer denna övergångseffekt att behöva hanteras. I en skrivelse i maj 2011 begärde Energimarknadsinspektionen vissa närmare preciserade uppgifter från nätföretagen för att kunna bedöma den yrkade intäktsramen. Alla nätföretag informerades dessutom i ett brev från generaldirektören i september 2011 om hur Energimarknadsinspektionen avsåg att gå tillväga för att göra den samlade bedömningen om den yrkade intäktsramen kunde anses skälig. I brevet upplystes bl.a. om att ”i den samlade bedömning som Energimarknadsinspektionen gör, jämförs därefter resultaten från schablonmetoden med respektive företags faktiska intäktsnivå”. Någon i lag stadgad skyldighet för Energimarknadsinspektionen att kommunicera rena överväganden såvitt avser metodutformning finns inte. Nätföretaget har på förhand fått avsevärt mer information om prövningen än vad som rimligen har kunnat krävas.

Vidare delar Energimarknadsinspektionen nätföretagets uppfattning att det är av stor vikt att all myndighetsutövning är förutsebar och transparent. Den sammanlagda metod som Energimarknadsinspektionen tillämpar är enligt Energimarknadsinspektionen förutsebar och transparent. Att nätföretaget inte delar Energimarknadsinspektionens bedömning är inte detsamma som att bedömningen inte är klar och tydlig. Istället tycks nätföretagets invändningar i dessa delar avse främst att företaget före det att beslutet fattades visste exakt hur beslutet skulle bli. Detta kan dock aldrig vara ett krav.

Att alla delar av beräkningsmodellen inte varit klara i så god tid före besluten att det har varit möjligt för Energimarknadsinspektionen att i

förväg kommunicera samtliga överväganden före beslutstidpunkten innebär inte att berörda parter inte har haft ett effektivt rättsskydd.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

Intäktsramen ska ge nätföretagen skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Energimarknadsinspektionen utgår vid bedömningen från en metod som består av olika kalkylmetoder. Schablonmetoden är en metod och övergångsmetoden en annan. Metoderna är utformade för att nå det resultat lagstiftaren angett. Med schablonmetoden beräknas en långsiktig godtagbar intäktsram. Vid beräkning av nätföretagens intäktsramar visade det sig emellertid att schablonmetoden gav en orimligt hög avkastning. Eftersom schablonmetoden ger företagen en orimligt hög avkastning, kan metoden inte användas ensamt. För att hantera de övergångseffekter som schablonmetoden medför infördes den kompletterande övergångsmetoden. Övergångsmetoden är inte en av Energimarknadsinspektionen införd övergångsbestämmelse. Övergångsmetoden avser att leda till att schablonmetoden anpassas i en övergångsfas så att den inte ger upphov till oönskade effekter på nättarifferna.

En viktig utgångspunkt vid införandet av övergångsmetoden har varit att det varken av lagtext eller av propositionsuttalanden framgår att det endast är schablonmetoden som får användas. Schablonmetoden är endast en av många metoder som skulle kunna användas. Nätföretaget har åberopat utlåtanden från Thomas Bull till stöd för att besluten står i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen. Thomas Bull utgår dock från att schablonmetoden är den enda metod som är möjlig att använda för fastställande av intäktsram. Detta är inte korrekt och utlåtandena bygger därför på felaktiga förutsättningar.

Syftet med att reglera nättarifferna har ända sedan avregleringen varit att bevaka kundernas intresse. Ellagen har ändrats vid ett flertal tillfällen såvitt

avser frågan om hur skälighetsbedömningen av nätföretagens tariffer ska gå till. Vid lagändringen 2002 togs visserligen det uttryckliga kravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas bort. Detta kan dock inte tolkas som att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer inte längre skulle beaktas vid skälighetsbedömningen. Det finns inga särskilda uttalanden i propositionen om varför lagstiftaren valt att stryka meningen om att konsumentintresset särskilt ska beaktas. Anledningen till ändringarna var att förenkla tillsynen och att fokus skulle tas från att bedöma kostnader till den samlade prestationen. Detta gällde bedömningen av vad som avsågs med rimlig avkastning i nätverksamheten. Nättarifferna skulle naturligtvis fortfarande vara skäliga. Med detta måste förstås att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer alltjämt ska beaktas.

I förarbetena (prop. 2008/09:141) till den nu gällande lydelsen av ellagen finns flera uttalanden som ger stöd för att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas. Regeringen uttalar t.ex. att konsumentintresset även fortsättningsvis kan skyddas genom att skäligheten i nätföretagets intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagets avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (s. 31). Av uttalandet framgår att intäktsramarna ska vara skäliga på en övergripande nivå. Detta har dock inte utvecklats närmare men Energimarknadsinspektionen utgår från att regeringen menar verkliga kronor och inte det regulatoriska värdet. Regeringen anger också att övergången till en förhandsprövning innebär att nuvarande ramverk för skälighetsbedömningen konkretiseras och att utgångspunkten är att nätföretagen generellt ska vara berättigade till varken högre eller lägre intäkter än med dagens regleringsmodell (s. 93). Enligt Energimarknadsinspektionen avses de faktiska intäkterna och inte de regulatoriska. I konsekvensanalysen anges att nätkunderna genom regleringen ska beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris och att

regeringen inte har för avsikt att byte av tillsynsmodell i sig ska påverka nättariffernas skälighet (s. 94). Vidare tyder regeringens uttalanden ifråga om införande av periodiseringsmöjligheter (s. 44) och överdebiteringstillägg (s. 48 f) på att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas.

Syftet med att reglera elnätsavgifterna är, och har således varit, att särskilt övervaka kundernas intresse av att överföringen av el sker på skäliga villkor. Eftersom nätverksamhet är ett naturligt monopol, är denna övervakning eller tillsyn särskilt viktig för kunderna. Bara det förhållandet att området är reglerat tyder på att kundernas intresse ska beaktas. Nätföretagets påstående om att myndigheten inte får beakta kundintresset är således helt ogrundat och strider mot hela syftet med lagstiftningen.

Utgångspunkten för Energimarknadsinspektionens beslut är legalitetsprincipen. Energimarknadsinspektionen är skyldig att fatta beslut som ger nätföretagen skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Energimarknadsinspektionen kan således inte fatta beslut som ger företagen en orimligt låg eller orimligt hög avkastning. Eftersom schablonmetoden ger nätföretagen en orimligt hög avkastning, kan metoden inte användas ensamt. Energimarknadsinspektionen har således tvingats att göra något åt uppkomna övergångseffekter för att uppfylla legalitetsprincipen.

Övergångsmetoden står inte i strid vare sig med ellagen eller med regeringsformen. Energimarknadsinspektionen har inte heller beaktat kundernas intresse av låga och stabila avgifter istället för nätföretagens rätt till en rimlig avkastning. Dessa intressen ska nämligen inte anses som alternativa. En avvägning mellan kundernas intresse av stabila avgifter och nätföretagens intresse av kostnadstäckning och rimlig avkastning måste göras. En förutsättning för att en avkastning ska anses rimlig och en

nätтарiff skälig är att kundens intressen inte träds för när. Det stämmer alltså inte att det faktiska genomslaget för regleringen om rätt till rimlig avkastning har skjutits upp. Genom beslutet får företaget redan från och med 2012 möjlighet till rimlig avkastning. Om övergångseffekterna inte hade tagits om hand hade nätföretagen däremot fått möjlighet att ta ut en orimligt hög avkastning.

Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning

Som framgått ovan får nätföretaget en rimlig avkastning genom det beslut som fattats. Det faktum att kapitalkostnaderna enligt schablonmetoden blir så mycket högre än nätföretagens verkliga kapitalkostnad kan bero på flera faktorer. En möjlig förklaring är att nätföretagen tillämpar avskrivningstider som är kortare än de 40 år schablonmetoden utgår från. En anläggning kan således ha ett värde i metoden och därigenom generera en intäkt, trots att anläggningen i verkligheten inte medför några kostnader i form av räntor eller avskrivningar. Vidare kan prisläget på en anläggning ha förändrats från det att anläggningen anskaffades fram till tiden för beslut om fastställande av intäktsram. I praktiken kan det vara på det sättet att en anläggning har en ganska låg anskaffningskostnad men att samma anläggning i metoden genererar stora intäkter, eftersom man vid beräkningen utgår från nuanskaffningsvärdet. En del av förklaringen kan också vara att kapitalkostnaderna i schablonmetoden fördelas jämt över tiden med real annuitet medan nätföretagens bokföringsmässiga avskrivningar liknar en real linjär metod där räntan sjunker med åren. Differensen mellan det reglermässiga och det verkliga blir då större och större med åren.

Nätföretaget påstår att den genomsnittliga kalkylräntan för samtliga lokal- och regionnätstföretag efter tillämpning av övergångsmetoden är 3,1 procent. Detta påstående avser dock den reglermässiga avkastningen. Den verkliga avkastningen hade för det fall endast schablonmetoden tillämpats i

genomsnitt uppgått till cirka 10 procent. Efter tillämpning av övergångsmetoden blir den verkliga avkastningen istället cirka 6,7 procent. Detta bör jämföras med att nätföretagens verkliga avkastning under åren 2006–2009 har legat mellan 3,2 och 5,5 procent.

Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden

Vad gäller nätföretagets invändning om att övergångsmetoden leder till att nätföretagen behandlas olika utan objektiva godtagbara skäl bör förtydligas att det vid användande av generella kalkylmodeller alltid finns en risk för att individuella förhållanden inte beaktas. Med schablonmetoden beräknas en långsiktigt godtagbar intäkt med samma ramvillkor för alla. Det är dock ett faktum att vissa nätföretag idag har tariffer som gör att intäkterna understiger denna nivå med stora belopp, vilket måste hanteras. Detta har beaktats på så vis att de nätföretag som har intäkter som är lägre än det belopp som beräknas med schablonmetoden får öka sina intäkter i högre grad än ett företag vars historiska intäkter ligger nära schablonmetodens utfall. Principerna är dock desamma för samtliga företag och utgör en avvägning mellan kundernas intresse av stabila tariffer och nätföretagens intresse av kostnadstäckning och rimlig avkastning.

Energimarknadsinspektionen anser att det är naturligt att utgå från de historiska intäkterna som en del av bedömningen av vad som är en skälig intäktsram.

Vad gäller löpande opåverkbara kostnader framgår av förarbetena att sådana kostnader ska betraktas som skäliga i sin helhet och det har varit Energimarknadsinspektionens avsikt att så ska ske. Dock har den beräkningsformel som tillämpats givits en utformning som gör att de löpande opåverkbara kostnaderna för tillsynsperioden inte fullt ut påverkar intäktsramens storlek, trots att dessa kostnader inte förorsakar övergångseffekter. Energimarknadsinspektionen medger därmed att

övergångsmetoden justeras på så sätt att de löpande opåverkbara kostnaderna inte reduceras vid en tillämpning av övergångsmetoden.

Nätföretaget har också invänt att övergångsmetoden inte är kapacitetsbevarande och att metoden innebär att företaget inte kan göra nödvändiga investeringar. Schablonmetoden bygger på en kapacitetsbevarande ansats. Det förhållandet att Energimarknadsinspektionen använder även andra metoder innebär inte att myndigheten har frångått den kapacitetsbevarande ansatsen. Schablonmetoden och övergångsmetoden är tillsammans kapacitetsbevarande. Övergångsmetoden strider därmed inte heller mot elmarknadsdirektivet. Eftersom Energimarknadsinspektionen inte vill begränsa expansionen i näten, har myndigheten medgett att övergångsmetoden inte tillämpas på nettoinvesteringar. Effekten av medgivandet är att det inte finns några sådana begränsningar som elmarknadsdirektivet tar syfte på.

Medgivandet gäller sådana investeringar som görs under perioden den 30 juni 2011 – den 30 juni 2015. Inställningen är en följd av vad som anges i 7 § kapitalbasförordningen angående vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen för tillsynsperioden. Förändringar i kapitalbasen som ägt rum eller kommer att äga rum under perioden den 30 juni 2011 – den 30 juni 2015 genomförs under tillsynsperioden. De övriga förändringar som kan ha genomförts av tillgångarna i kapitalbasen, dvs. före den 31 december 2010 och mellan den 1 januari och den 30 juni 2011, är förändringar som är genomförda före tillsynsperioden. Det sätt på vilket Energimarknadsinspektionen gjort beräkningen av kapitalbasen i schablonmetoden, bör inte vara avgörande för hur frågan om investeringar i det nu aktuella sammanhanget ska hanteras.

Av Fortum åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Thomas Bull

I odaterat utlåtande anför professor Thomas Bull bl.a. följande. I Energimarknadsinspektionens befogenhet ingår att utforma en generell modell för beräkningar av intäktsram och att fatta beslut i enskilda fall om ett visst nätföretags intäktsram. I förarbetena ges förhållandevis öppna premisser för den modell man förutsätter att Energimarknadsinspektionen tar fram. Det ligger således i sakens natur att Energimarknadsinspektionen har ett betydande utrymme att anpassa sin modell till det som är lämpligast och mest rättvisande utifrån ellagens regler och syfte.

Av förarbetena framgår relativt klart att hänsyn till konsumenterna ska tas genom att hänsyn till kvalitet vägs in i myndighetens beslut. Några direkta uttalanden som annars ger stöd för att konsumenthänsyn ska tas vid införandet av det nya förfarandet med förhandsprövning av intäktsram finns inte i förarbetena. Energimarknadsinspektionens införande av en övergångsperiod på inte mindre än 16 år framstår i ljuset av detta som ett avsteg från regleringens syfte. Att myndigheten tillför egna bedömningar när den utformar det närmare regelverket, kan naturligtvis inte sägas vara vare sig olämpligt eller rättsligt sett felaktigt. Vad som kan ifrågasättas är att myndigheten för in bedömningsgrunder i sin modell som man kan säga att den nya lagstiftningen tagit avstånd från genom att etablera ett system där hänsyn till konsumentintresset ska tas på ett annat sätt än tidigare.

Det kan konstateras att nätföretagen i och för sig angett rimliga belopp för intäktsramen, men att Energimarknadsinspektionen anser att kundernas intresse av låga och stabila tariffer är något som myndigheten ska ta hänsyn till. Därför ”jämkas” intäktsramen till ett väsentligt lägre belopp än det som myndigheten i och för sig ansett rimligt. Något stöd för att göra

undantag från dessa krav finns inte vare sig i ellagen eller i förarbetena till denna. Det kan därför påstås att Energimarknadsinspektionen förfarit osakligt i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen när myndigheten i sina beslut tagit hänsyn till en faktor, kundernas intresse av låga och stabila tariffer, som inte framgår av den för myndigheten bindande regleringen.

I kompletterande utlåtande den 28 december 2012 anför Thomas Bull bl.a. följande. Energimarknadsinspektionen menar att det finns ett starkt stöd i diverse förarbetsuttalanden för att myndigheten i sin reglering ska ta hänsyn till kundernas intresse av låga och stabila tariffer. Det kan konstateras att inte något av dessa uttalanden direkt stöder tanken på att den nya regleringsmodellens huvudtanke ska kompletteras med att myndigheten tar ytterligare hänsyn till konsumentintresset. Tvärtom framgår att konsumentintresset skyddas genom kravet på skälighet för företagens intäkter. Förarbetsuttalandena kan inte tas till intäkt för att myndigheten vid fastställande av intäktsram ska kunna ta andra hänsyn än de i lagen och dess förarbeten angivna.

Energimarknadsinspektionens beslut om en 16 år lång period av övergångskaraktär kan inte anses vara i linje med vare sig regleringen eller dess intentioner. Diskrepansen är så stor att det är motiverat att tala om ett avsteg från grundlagens krav på sakligt och objektivt beslutsfattande enligt regeringsformen.

Peter Jennergren

I utlåtande den 8 maj 2012 anför professor emeritus Peter Jennergren bl.a. följande. Den gällande regleringsmodellen, som består av en inledande kalkyl avseende summa beräknad intäktsram enligt schablonmetoden och en efterföljande reduktion och tänkt utjämning över arton år, framstår som märklig. Schablonmetoden, som beräknar en real annuitet applicerad på nuanskaffningskostnad för företagens anläggningstillgångar, har varit

föremål för ett utförligt utredningsarbete där både Energimarknadsinspektionen, nätföretag och utomstående konsulter och experter deltagit och där berörda parter har uppnått i varje fall ett visst mått av samförstånd. Energimarknadsinspektionen har emellertid på ett sent stadium kommit till den uppfattningen att schablonmetoden leder till alltför hög beviljad kapitalkostnad och att denna därför måste sättas ned. Därför har Energimarknadsinspektionen infört det andra steget som sätter intäktsramen lika med historisk intäkt plus sex artondelar gånger skillnaden mellan beräknad intäktsram enligt schablonmetoden och historisk intäkt. Reduktionen och i synnerhet utjämningen förefaller oklara och dåligt genomtänkta. Speciellt kan man fråga sig om Energimarknadsinspektionen har genomskådat de allvarliga konsekvenser som det andra steget i den gällande regleringsmodellen kommer att medföra för företagen, nämligen stora värdeminskningar och framtvingade tillskott av nytt kapital från ägarna.

Energimarknadsinspektionen poängterar att den tillämpade regleringsmetoden ska utgå från en kapacitetsbevarande princip, vilket bl.a. innebär att varje års tillåtna kapitalkostnad ska vara tillräckligt stor för att möjliggöra finansiering av successiva inköp av nya årsklasser av anläggningstillgångar för att ersätta de årsklasser som utrangeras. Det finns anledning att betvivla att nätföretagen kommer att vara villiga att investera i anläggningstillgångar på ett sådant sätt att kapaciteterna verkligen bevaras. Den tillämpade regleringsmodellen förefaller således strida mot det kapacitetsbevarande perspektivet.

Lars Bergman och Ulf Jakobsson

I utlåtande den 11 mars 2013 anför professor Lars Bergman och fil.dr. Ulf Jakobsson bl.a. följande. Schablonmetoden ter sig som en väl genomtänkt regleringsmodell som har goda möjligheter att uppfylla de väsentliga målen med regleringen. Övergångsmetoden har emellertid brister. En

väsentlig brist är att man under övergångsmetoden skiljer mellan ersättningsinvesteringar och värdehöjande investeringar när det gäller den godkända kapitalavkastningen. Medan avkastningen på värdehöjande investeringar tillåts vara 5,2 procent realt gäller detta inte för ersättningsinvesteringar. Där beror avkastningen istället på nätföretagets intäkter under perioden 2006–2009. I praktiken innebär detta avkastningsnivåer väsentligen under 5,2 procent realt. Det finns inte något stöd i ekonomisk teori för att från regleringssynpunkt skilja mellan värdehöjande investeringar och ersättningsinvesteringar. I båda fallen handlar det om nyinvesteringar som måste finansieras på marknadsmässiga villkor.

Konsekvensen av den olikartade behandlingen av investeringar är att avkastningen på kapitalbasen kommer att skilja mellan olika nätföretag. Dessa skillnader i avkastningen beror på nätföretagets intäkter under perioden 2006–2009, vilket då inte var känt för företagen. En från samhällsekonomisk synpunkt betydelsefull konsekvens av regleringens utformning under övergångsperioden är att företagen får starka incitament att skjuta upp ersättningsinvesteringar till framtida regleringsperioder, eftersom intäkterna under perioden 2006–2009 kommer att ha en lägre vikt vid bestämningen av nätföretagets intäktsramar.

Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar)

Stefan Yard

I utlåtande den 10 september 2013 anför professor Stefan Yard bl.a. följande. Det kan noteras att alla modeller närmast definitionsmässigt innebär förenklingar av verkligheten. Den av Energimarknadsinspektionen tillämpade schablonmetoden utgör inte något undantag. Schablonmetoden innehåller förenklingar som kan missgynna eller gynna de olika parterna.

Nätföretagen har i sina överklaganden av naturliga skäl fokuserat på avvikelser som är till deras nackdel och inte kommenterat sådant som blivit till deras fördel. Vid en samlad bedömning av rimligheten i de beslutade intäktsramarna bör man dock försöka att göra en neutral och balanserad analys. I det följande kommenteras några områden där schablonmodellen har inneburit förenklingar som till allra största delen är till nätföretagens fördel och brukarnas nackdel.

Vid fördelning av kapitalkostnader över tid tillämpas enligt schablonmetoden den reala annuitetsmetoden (RA-metoden). Enligt RA-metoden görs inte någon åldersanpassning utan kapitalkostnaden räknas hela tiden från nuanskaffningsvärdet. Det stora problemet är att RA-metoden i en hel verksamhet, i ett bestånd av tillgångar, ger en väsentligt mycket större total kapitalkostnad än den reallinjära metoden (RL-metoden). Därmed överskattas intäktsramarna vid tillämpning av RA-metoden. Exakt hur stor överskattningen blir beror på åldersfördelningen hos tillgångarna, uppgifter som idag inte finns tillgängliga. RL-metoden ger en mera neutral och verklighetsnära fördelning av kapitalkostnaden och bör därför väljas. En ren tillämpning av Energimarknadsinspektionens valda schablonmetod med användning av RA-metoden leder till en systematisk överkompensation för nätföretagen.

Kostnader för anslutningsinvesteringar dubbelkompenseras genom att brukarna betalar för anslutningsinvesteringar via anslutningsavgifter samtidigt som tillgångarna ingår i kapitalbasen och därmed i intäktsramen. Detta innebär att kollektivet av brukare belastats en gång till. Visserligen sker en viss reduktion av utrymmet för transiteringsintäkter, men till stora delar blir det tal om dubbeltäckning för kostnaderna för anslutningsinvesteringar.

Riskbedömningar vid kalkylräntebestämning baseras på europeiska energiföretag med högre risk än vad svenska elnätsföretag har. Detta leder till att kalkylränta och intäktsramar överskattas.

Sammantaget är de intäktsramar som Energimarknadsinspektionen fastställt inför tillsynsperioden 2012–2015 knappast för låga. Sedan kan man ha synpunkten att argumentationen vid Energimarknadsinspektionens sänkning av intäktsramarna i förhållande till vad som framkommit vid en direkt tillämpning av schablonmetoden kunde ha klargjorts på ett tydligare sätt och inte bara med argumentet att brukarna har rätt till låga och stabila avgifter och att man därför bör låta schablonmetoden få genomslag under en längre period. Metoden borde omarbetas, vilket bör leda till att de nuvarande beslutade ramarna inte behöver höjas successivt. Detta bör göras inför kommande tillsynsperioder.

Förvaltningsrättens bedömning

Konsumentintresset

Energimarknadsinspektionen har som skäl för införandet av övergångsmetoden anfört att myndigheten har till uppgift att bevaka konsumenternas intresse och att de resultat som schablonmetoden ger inte är acceptabla med hänsyn till konsumenterna.

Frågan om konsumentintresset har varit föremål för olika regleringar genom åren. Därtill har frågan givetvis behandlats genom uttalanden i förarbeten till både tidigare och nuvarande lydelse av lagen.

I 1998 års lydelse av ellagen angavs det att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid bedömningen av en nättariffs skälighet. Med konsumentintresset avsågs enligt förarbetena kundernas intresse av låga och stabila avgifter (prop. 1996/97:136 s. 149). Den 1 juli 2002 trädde

ändringar i ellagen i kraft och en ny reglering av skäligheten av nättariffer infördes. Nättarifferna angavs försettningsvis vara utformade på så sätt att nätföretagets samlade intäkter från nätverksamheten ska vara skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels sättet att bedriva verksamheten på. Det uttryckliga lagkravet om att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid skälighetsbedömningen togs således bort vid lagändringen 2002 och har inte omnämnts i lagstiftningen sedan dess. Det finns inte heller någon bestämmelse i 12 kap. ellagen om tillsyn m.m. om att Energimarknadsinspektionen vid sin tillsyn särskilt ska beakta kundernas intresse av låga och stabila nättariffer.

Enligt nu gällande lagstiftning ska intäktsramen ge nätföretaget skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Syftet med gällande reglering anges i förarbetena (prop. 2008/09:141) vara att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader samtidigt som den ska säkerställa 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 samtidigt som nätföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen uppges vara att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad (s. 58). Avseende konsumentintresset framgår av förarbetena att detta även försettningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagens avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (s. 31). Nätkunderna ska genom regleringen beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris som är relaterat till kvaliteten på överföringen av elen (s. 94).

Av förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen framgår bl.a. att myndigheten ska ansvara för

tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen enligt ellagen samt fullgöra de uppgifter som följer av elmarknadsdirektivet. I den tidigare instruktionen, förordning (2004:1200) med instruktion för Energimarknadsinspektionen, framgick att det vid myndigheten skulle finnas ett insynsråd som skulle ha till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på el- och gasmarknaderna. Denna skrivning togs bort i den senare instruktionen. Inte heller återfinns någon skrivning om att myndigheten särskilt ska beakta kundernas intressen i de regleringsbrev som utfärdats för myndigheten mellan år 2008–2012.

Det bör enligt förvaltningsrätten framhållas att konsumentintresset inte enbart avser ett lågt och stabilt nätpris. I konsumenternas intresse ligger även att överföringen av el är av god kvalitet och att konsumenterna tillförsäkras en långsiktig leveranssäkerhet.

Det är ostridigt att det uttryckliga lagkravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen, togs bort vid ändring av ellagen 2002 och inte har funnits sedan dess. Uttryckligt författningsstöd saknas således för att vid fastställande av en intäktsram beakta kundernas intresse av låga och stabila nättariffer på så sätt som övergångsmetoden avser att göra.

Enligt gällande bestämmelser ska intäktsramen täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på kapitalbasen. Av förarbetena framgår att lagstiftaren vid utformningen av bestämmelserna har gjort en avvägning mellan de syften som ellagen avser att uppnå. Förarbetena ger enligt förvaltningsrättens mening inte något stöd för att lagstiftarens avsikt varit att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer särskilt ska beaktas utöver vad som är tänkt att tillgodoses i den gällande regleringen. Genom att tillämpa övergångsmetoden tar Energimarknadsinspektionen detta intresse i beaktande ytterligare en gång utöver vad som redan beaktas

genom lagstiftningen. Förvaltningsrätten anser därmed att Energimarknadsinspektionen har grundat sitt avgörande på och tillämpat övergångsmetoden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövningen av intäktsram.

Rimlig avkastning

Fråga är om nätföretaget genom det överklagade beslutet erhåller en rimlig avkastning på kapitalbasen. Enligt vad Energimarknadsinspektionen självt har anfört är schablonmetoden utarbetad efter gällande regler och förarbetsuttalanden och bygger på antaganden om vad ett rimligt effektivt nätföretag bör ha för kostnadstäckning och avkastning under tillsynsperioden.

Energimarknadsinspektionen anser att schablonmetoden leder till övergångseffekter som måste hanteras. Såvitt förvaltningsrätten förstår är den övergångseffekt som avses, att nätföretagen vid en direkt tillämpning av schablonmetoden initialt erhåller en, enligt Energimarknadsinspektionens bedömning, orimligt hög faktisk avkastning. Energimarknadsinspektionen har fört fram flera faktorer som kan ge upphov till denna övergångseffekt. Bland dessa faktorer är det framförallt det faktum att anläggningstillgångarna i kapitalbasen värderas till nuanskaffningsvärde samt valen av avskrivningstider och fördelning av kapitalkostnader över tid som är av betydelse.

Enligt ellagen ska nätföretagen få en rimlig avkastning på kapitalbasen. Energimarknadsinspektionen har bedömt att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent är rimlig att tillämpa för den aktuella tillsynsperioden. Enligt vad nätföretaget har anfört blir dock en genomsnittlig kalkylränta före skatt för samtliga lokal- och regionnätstföretag efter tillämpning av övergångsmetoden 3,1 procent. Energimarknadsinspektionen anser emellertid att myndigheten vid sin bedömning måste ta hänsyn till vad

intäktsramen medför för faktisk avkastning för nätföretagen.

Energimarknadsinspektionen har anfört att om enbart schablonmetoden tillämpas blir den genomsnittliga faktiska avkastningen för samtliga lokal- och regionnätstföretag cirka 10 procent, vilket enligt myndigheten måste anses som orimligt högt.

Av förarbetena framgår bl.a. att det förhållandet att det kalkyleras en rimlig avkastning inom ramen för intäktsramen inte nödvändigtvis innebär att denna avkastning också kommer att utgöra nätföretagens faktiska avkastning i verksamheten. Syftet med intäktsramen är som angivits att beräkna vad som är en skälig kostnad i nätverksamheten respektive en rimlig avkastning och jämföra detta med nätföretagens intäkter. Vidare framgår att regeringen anser att regleringen kan ge oönskade effekter om nätföretagens verkliga avkastning i förhållande till omsättningen blir högre eller lägre än den beräknade avkastningen som ingår i intäktsramen och en sådan avvikelse inte skäligen kan motiveras. Regeringen anser slutligen att det, om det skulle visa sig att tillsynsmodellen i framtiden ger enskilda nätföretag en faktisk avkastning på omsättningen som regelmässigt överstiger eller understiger den beräkna intäktsramen, finns skäl att återkomma i denna fråga (prop. 2008/09:141 s. 79 f).

Förvaltningsrätten anser, mot bakgrund av förarbetena, att med rimlig avkastning i 5 kap. 6 § ellagen avses den reglermässiga avkastningen. Energimarknadsinspektionen har vid fastställande av intäktsram att utgå från de regler som finns på området vid beräkning av intäktsram. Om en sådan beräkning visar sig ge ett orimligt resultat, kan det tyda på brister i själva beräkningsmodellen eller den reglering modellen bygger på.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det kan vara så att den av Energimarknadsinspektionen framtagna schablonmetoden kan ge en sådan effekt att vissa nätföretag erhåller en oskäligt hög faktisk avkastning. Det

finns skäl att anta att värderingen av kapitalbasen till nuanskaffningsvärde är ett exempel på en sådan omständighet som kan medföra att i vart fall vissa nätföretag – i faktiska värden – blir överkompenserade vid en reglermässig framräkning av skälig avkastning. Detta är dock något som nu, utifrån gällande reglering, inte kan beaktas vid prövning av den beslutade intäktsramen.

Konsekvenser i övrigt

Förvaltningsrätten kan vidare konstatera att övergångsmetoden, för de fall den ska tillämpas, leder till konsekvenser för nätföretagen som gör att det kan ifrågasättas om den fastställda intäktsramen uppfyller de syften den enligt gällande bestämmelser ska göra. En tillämpning av övergångsmetoden medför att nätföretagen behandlas olika, eftersom de erhåller olika avkastning på kapitalbasen. Nätföretagen kommer därmed att få olika förutsättningar för att göra investeringar under tillsynsperioden. Vidare uppstår frågan om de historiska intäkterna, som enligt övergångsmetoden tillmäts stor betydelse, är representativa eller inte. Såvitt framgår av underlaget i målet har Energimarknadsinspektionen inte gjort någon analys av om intäkterna i det enskilda fallet under åren 2006–2009 varit skäliga intäkter eller inte. Nätföretaget har anfört att många nätföretag historiskt varit underdebiterade och i denna del bl.a. hänvisat till rapporter och pressmeddelande från Energimarknadsinspektionen. Energimarknadsinspektionen har inte bemött detta. Om de historiska intäkterna inte kan sägas ha varit skäliga, torde de enligt förvaltningsrätten inte heller kunna läggas till grund för ett beslut om intäktsram för den aktuella tillsynsperioden. Härtill kommer att Energimarknadsinspektionen, genom den i efterhand införda bedömningen och övergångsmetoden, i förhållande till nätföretagen brustit i kraven på transparens och förutsägbarhet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Energimarknadsinspektionen inte har haft rätt att vid fastställande av Fortums intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 tillämpa övergångsmetoden. Schablonmetoden är utarbetad efter gällande bestämmelser. Av det överklagade beslutet framgår att schablonmetoden ger den reglermässiga intäkt som nätföretaget långsiktigt behöver för att säkerställa att driften sker med hög leveranssäkerhet samt ger utrymme för att nödvändiga investeringar kan göras. Att schablonmetoden i sig skulle kunna medföra att vissa nätföretag erhåller möjlighet att öka sina nättariffer oskäligt mycket, torde i sådant fall vara en effekt av regleringen eller brister i beräkningsmodellen. Energimarknadsinspektionen har inte kunnat rätta till detta genom att tillämpa övergångsmetoden. Dessutom har det inte gjorts någon individuell prövning i det enskilda fallet. De eventuella brister som kan uppkomma genom en direkt tillämpning av regleringen, är snarare något som bör ses över av lagstiftaren. Schablonmetoden, utan tillämpning av övergångsmetoden, är således den metod som ska användas vid beräkning av nätföretagets intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015. Fortums yrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas ska därför bifallas.

Vid denna utgång saknas anledning att pröva Fortums alternativa andrahandsyrkanden om justeringar i övergångsmetoden.

RÄNTA FÖR OMRÄKNING AV ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR FRÅN KAPITALKOSTNAD TILL LÖPANDE KOSTNAD

Inledning

Nätföretag som hyr eller leasar sina anläggningar ska likställas med företag som äger sina anläggningar vid beräkningen av ett nätföretags intäktsram. När ett nätföretag hyr eller leasar en anläggningstillgång utgör hyreskostnaden en löpande kostnad som företaget får täckning för genom regleringen. Det gäller oavsett om tillgången ingår i kapitalbasen eller inte. Ett nätföretag som äger en sådan anläggning som inte ingår i kapitalbasen kan dock inte få täckning för sina kapitalkostnader hänförliga till denna anläggning, eftersom kapitalkostnader endast ersätts om de ingår i kapitalbasen. För att ett nätföretag som äger sina anläggningstillgångar ska få täckning för sådana kapitalkostnader måste dessa räknas om till löpande kostnader. Vid en sådan omräkning måste en ränta användas för att nätföretaget ska få täckning för den kostnad för kapitalbindning som företaget har för tillgången.

Energimarknadsinspektionen har vid omräkning från kapitalkostnad till löpande kostnad i samband med beräkningen av nätföretagets intäktsram använt en ränta om 4,83 procent, vilket nätföretaget har överklagat.

Vad Fortum anför

Vid beräkning av kapitalkostnader ges täckning för kostnaderna genom avskrivning och genom kostnad för lånat och eget kapital (avkastning). För löpande kostnader medges däremot endast täckning för nätföretagets skäligena kostnader och det utgår således inte avkastning på det kapital som använts till de löpande kostnaderna. För att kompensera den kapitalbindningskostnad som ett ägande nätföretag har för tillgången, krävs

att den åsätts en ränta vid omräkningen som syftar till att jämställa olika former av innehav vid beräkningen av kostnaderna för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen. Denna ränta anger vilken kostnad för kapitalbindning som ägande företag ska få tillgodoräkna sig.

Både Energimarknadsinspektionen och Fortum anser att räntan ska vara nominell och att räntan bör beräknas på kapital före skatt, eftersom denna kostnad ligger till grund för intäktsramen. Energimarknadsinspektionen har dock uppfattningen att räntan endast bör motsvara kostnaden för lånat kapital, medan Fortum istället anser att räntan ska beräknas på hela det kapital som binds i investeringen, dvs. både lånat och eget kapital. För att erhålla en ränta som motsvarar vad företag som hyr motsvarande tillgångar betalar, måste även avkastning erhållas på det egna kapitalet för tillgången. För den tidsperiod som de löpande kostnaderna har beräknats på (2006-2009) uppgår kostnaden för lånat kapital i snitt till 4,83 procent. Det är denna ränta som Energimarknadsinspektionen menar att företagen bör tillerkännas. Om även kostnaderna för eget kapital inräknas uppgår räntan till 8,69 procent, vilket är vad Fortum menar bör gälla.

Energimarknadsinspektionen har redovisat tre argument för att räntan ska beräknas så att den inte medger någon avkastning för eget kapital. De två första skälen tillför inte något utöver de givna utgångspunkterna att avkastning inte medges på löpande kostnader och att ägare och hyrestagare bör behandlas lika. Det enda reella skälet bakom Energimarknadsinspektionens beslut är således antagandet att eget kapital inte används till investeringar i den typ av anläggningar som nu är aktuella.

Någon sådan uppdelning går dock inte att göra. Det går i allmänhet inte att ange vilket kapital som går till vilka investeringar. Vidare gäller att nätföretagens kalkylränta (WACC) vid beräkningen av avkastningen på kapitalbasen beräknats utifrån företagets skuldsättningsgrad i stort. Om

antagandet är att anläggningstillgångar som inte ingår i kapitalbasen till fullo finansieras med lånat kapital, måste detta innebära att andelen eget kapital vid beräkningen av avkastningen på kapitalbasen är högre än bolagens totala skuldsättning. Detta skulle i sådant fall leda till en högre WACC. Några sådana justeringar görs emellertid inte av Energimarknadsinspektionen i WACC-kalkylen. Således ska kostnader för eget kapital beaktas vid omräkningen till löpande kostnader.

Vad Energimarknadsinspektionen anfört

Eftersom alla nätföretag ska behandlas lika, måste kapitalkostnaderna, för de nätföretag som äger anläggningstillgångar som inte ingår i kapitalbasen, räknas om till löpande kostnader. Vid beräkningen av en löpande kostnad för dessa anläggningar är utgångspunkten att nätföretaget ska få skälig ersättning för dessa. Energimarknadsinspektionen anser att en skälig kostnadstäckning erhålls genom att företaget vid beräkningen av löpande kostnader ges täckning för bokförda avskrivningar och kostnaden för lånat kapital för dessa anläggningar. På detta sätt anser Energimarknadsinspektionen att de företag som äger de anläggningar som ska räknas om till löpande kostnader likställs med de företag som hyr eller leasar denna typ av anläggningar.

Vid beräkningen av kapitalkostnader ges täckning för avskrivning, kostnad för lånat kapital samt avkastning till ägarna. Avkastning utgår dock inte på det kapital som används till de löpande kostnaderna. Det skulle innebära en systematisk fördel till de som äger tillgångarna om avkastning skulle medges även på de tillgångar som i regleringen hanteras som löpande kostnader.

Exempel på anläggningar vars kostnader räknas om i regleringen är mark, fastigheter och bilar. Energimarknadsinspektionen anser att det inte är till dessa tillgångar ägarnas riskkapital går, eftersom de har en alternativ

användning och därmed kan säljas på en andrahandsmarknad om de skulle bli överflödiga.

De anläggningar som räknas om från kapitalkostnad till löpande kostnad behöver dock åsättas en ränta för att ge täckning för den kostnad för kapitalbindning som nätföretaget har för tillgången.

Enligt Energimarknadsinspektionen talar tre faktorer för att välja en ränta som inte innehåller någon avkastning för eget kapital. Avkastning ska inte ges på löpande kostnader, ägande företag ska inte medges avkastning på kapital som inte genererar avkastning hos hyrande eller leasande företag, och eget kapital bedöms inte användas för finansiering av den aktuella typen av anläggningar.

Energimarknadsinspektionen anser att den ränta som ska användas för att räkna om de bokförda kapitalkostnaderna till löpande kostnader ska bestå av räntan på lånat kapital. Medelkostnaden för lånat kapital för åren 2006-2009 är 4,83 procent, varför Energimarknadsinspektionen fastställt den aktuella omräkningsräntan till detta.

Förvaltningsrättens bedömning

I målet synes det vara ostridigt att avkastning inte utgår på lånat kapital utan endast på eget kapital. För det fall Fortum har nyttjat både lånat kapital och eget kapital för investering i nu aktuella anläggningstillgångar ska således omräkningsräntan motsvara såväl kostnaden för lånat kapital som avkastning på eget kapital. Detta förefaller parterna vara överens om.

Fortum har i målet anfört att det inte går att göra någon uppdelning mellan de olika kapitalslagen. Det går inte att säga vilket kapital som används till vilken typ av investering. Energimarknadsinspektionen motsätter sig detta. Enligt förvaltningsrättens mening torde det inte vara osannolikt att ett

företag kan komma att använda även eget kapital för investering i den typen av anläggningstillgångar som nu är fråga om. Av den utredning som Fortum har presenterat i målet framgår dock inte att så har skett i nu aktuellt ärende. Fortums överklagande av den av Energimarknadsinspektionen använda omräkningsräntan ska därmed avslås.

KAPITALKOSTNADER

Vad Fortum anfört

Den av Fortum senast inrapporterade kapitalbasen har inte legat till grund för Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram. Kapitalvärdet har därmed blivit 794 tkr för lågt, vilket gör att kapitalkostnaden ska öka med 227 tkr (vid en kalkylränta om 6,6 procent).

Vad Energimarknadsinspektionen anfört

Energimarknadsinspektionen bestrider en ökning med 227 000 kr, men vitsordar att kapitalkostnaden enligt schablonmetoden ska öka till 190 187 kr, och att kapitalbasens värde ska öka med 794 000kr.

Förvaltningsrättens bedömning

Parterna synes vara överens om att nätföretagets kapitalkostnader ska öka. Vilket belopp kapitalkostnaderna ska öka med, är dock tvistigt, beroende på att Fortum och Energimarknadsinspektionen har beräknat beloppet utifrån olika kalkylräntor. Förvaltningsrätten finner inte skäl att avvika från parternas samstämmiga mening om att en ökning av kapitalkostnaderna ska ske, varför Fortums yrkande ska bifallas i denna del. Vilket belopp ökningen ska ske med överlämnas till Energimarknadsinspektionen att

beräkna, mot bakgrund av den av förvaltningsrätten fastställda kalkylräntan på 6,5 procent.

SLUTSATSER

I den del Fortums förstahandsyrkande avser att intäktsramen ska fastställas till ett visst belopp, finner förvaltningsrätten att detta inte kan bifallas. Förvaltningsrätten har med anledning av detta även prövat Fortums andrahandsyrkanden. Rätten har härvid fastställt att beräkningen av rimlig avkastning ska ske med en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent. Förvaltningsrätten har vidare bifallit Fortums yrkande om att intäktsramarna ska fastställas utan tillämpning av övergångsmetoden. Förvaltningsrätten har avslagit Fortums yrkande att konverteringen av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen till löpande kostnader ska ske med en ränta om 8,69 procent. Förvaltningsrätten bifaller delvis Fortums yrkande om att kapitalkostnaden ska öka och att denna ska beräknas utifrån en kalkylränta om 6,5 procent. Med anledning av att Fortums andrahandsyrkande avseende övergångsmetoden har bifallits har förvaltningsrätten inte prövat de alternativa andrahandsyrkanden som Fortum framställt för det fall yrkandet om övergångsmetoden inte skulle bifallas.

Med utgångspunkt i ovanstående förutsättningar återförvisas målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp. Detta kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp.

Förvaltningsrätten utgår från att Energimarknadsinspektionen vid avstämning vid tillsynsperiodens slut, beaktar de justeringar av beslut och metod som följer av förvaltningsrättens dom.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Ronny Idstrand

Tomas Fredén

I avgörandet har rådmännen Ronny Idstrand (ordförande) och Tomas Fredén samt nämndemännen Gun Axelsson, Lena Berglert, Conny Jakobsson och Pernilla Claar Johansson deltagit.

Föredragande har varit Sandra Bergström, Elin Stom, Mari Upphagen och Marie Wickström.

Datum
2011-10-28Dnr
778-2011-101431

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
 I LINKÖPING
 2011-12-05
 Mål nr. 8015-11
 EI Eskilstuna 4

AB 33
 FÖRVALTNINGSRÄTTEN
 I LINKÖPING
 Enhet 1
 INKOM: 2011-12-05
 MÅLNR: 8015-11
 AKTBIL: 4

Fastställande av intäktsram enligt 5 kap. ellagen (1997:857)

Beslut

1. Energimarknadsinspektionen (EI) fastställer intäktsramen för Fortum Distribution AB 556037-7326 avseende redovisningsenheten REL00860 till högst 2 265 027 tkr för tillsynsperioden 2012-2015 i 2010 års prisnivå.

Intäktsramen kommer efter tillsynsperioden att justeras för vart och ett av åren i perioden med följande faktorprisindex genom att

- kapitalbasens nuanskaffningsvärde räknas om med faktorprisindex (FPI) för byggnader¹ och
- den löpande påverkbara kostnaden räknas om med faktorprisindex (FPI) för elnätetsföretag – lokalnät avseende löpande påverkbara kostnader².

Efter tillsynsperioden ska det faktiska utfallet avseende investeringar och utrangeringar jämföras med prognosen för investeringar och utrangeringar i kapitalbasen. Vidare ska den löpande opåverkbara kostnaden jämföras med det faktiska utfallet. Om det faktiska utfallet i dessa delar avviker från prognoserna kan intäktsramen komma att omprövas.

2. EI fastställer normnivån på kvaliteten i nätverksamheten för respektive kvalitetsindikator för tillsynsperioden till följande nivåer.

- Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIDI) 63,52 min
- Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIDI) 120,80 min
- Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIFI) 0,70 st
- Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIFI) 1,81 st

Efter tillsynsperiodens slut ska den faktiska kvaliteten i nätverksamheten jämföras med normnivån. Om den faktiska kvaliteten avviker från normnivån ska intäktsramen justeras i enlighet med vad som framgår av Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2011:1) om vad som avses med kvaliteten i

¹ Framtaget av SCB, se bilaga 5.

² Framtaget av SCB, se bilaga 6.



nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet vid fastställande av en intäktsram. Därvid kan intäktsramen komma att omprövas.

3. Beslutet gäller omedelbart.

Redogörelse för ärendet

Yrkanden m.m.

Fortum Distribution AB 556037-7326 fortsättningsvis benämnt företaget, bedriver nätverksamhet i kommunerna Härjedalen, Mora, Orsa, Älvdalen, Ljusdal, Söderhamn, Gävle, Bollnäs, Hudiksvall, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Rättvik, Gagnef, Vansbro, Filipstad, Hällefors och antalet uttagspunkter är 100 832 (år 2010). Företaget har ett ledningsnät med cirka 138 meter ledning/uttagspunkt. I ansökan som inkom till EI den 31 mars samt i kompletterande inlagor den 28 april, 30 maj, 1 juli, 8 juli, 15 augusti, 31 augusti 2011 samt 10 oktober 2011 yrkar företaget att EI fastställer intäktsramen för tillsynsperioden 2012-2015 till 3 105 456 tkr. Den yrkade intäktsramen omfattar redovisningsenheten REL00860 med de nätkoncessioner som anges i bilaga 1a.

Företagets uppgifter till grund för bedömningen av en skäligen intäktsram

Allmänt

Företaget har till grund för sin ansökan om intäktsram haft att redovisa de uppgifter som följer av EI:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2010:6) om nätkoncessionshavares förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek. Av regeringens proposition 2008/09:141 s. 34 anges i avsnitt 5.2.2 att en nättinnehavare ska lämna in ett förslag till intäktsram till nätmyndigheten tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget. Det medför visserligen en ökad administrativ börda för företagen, men det förenklar processen om nätföretagen lämnar in inte bara relevanta uppgifter om sin verksamhet, utan också ett motiverat förslag till intäktsram baserat på de krav som ellagen ställer. Det kan förutsättas att nätkoncessionshavarna utarbetar underlag för en egen bedömning av vad som är en rimlig intäktsram. Fördelen är att myndigheten får besked om vilka grunder nätföretaget har för sin bedömning och möjlighet att tidigt ta ställning till de argument som nätkoncessionshavaren för fram

Inom Fortum Distribution AB ingår redovisningsenheterna REL00860 Södra Norrland, REL00861 Västra Svealand, REL00509 Västkusten, REL00884 Storstockholm, RER00259 Regionnät Stockholm och RER00586 regionnät övriga landet.

Från och med år 2009, består REL00860 av tre olika områden: tidigare REL00507, REL00582 och område Vansbro från REL00861 Västra Svealand.

Företaget har i sin ansökan utgått från 2010 års värden utom vad avser opåverkbara kostnader som prognostiseras. Företaget påpekar att en buffert behövs för att våga satsa på investeringar med lång återbetalningstid, detta pga. kommande stora investeringar görs med ett långt tidsperspektiv (ofta 40 år) och att regleringsperioden är fyra år. Dessutom står elnätverksamheten inför fortsatta förändringar när elmarknaden och dess

funktion ska utvecklas vidare. Behovet av investeringar eller ökande löpande kostnader för detta är idag okända, t.ex. anpassning mot en nordisk slutkundsmarknad, timvis mätning och avräkning för en stor andel av kunderna, nya krav på elkvalitet (EIFS 2011:2) är konsekvenser som inte har beaktats i ansökan. Andra faktorer är omställning av energisamhället mot mer småskalig elproduktion och användning av elfordon med behov av ny teknik i elnätet, så kallade smarta nät. Företaget anför att en alltför snäv intäktsram skulle kunna innebära att anslutningsavgifterna inte ryms inom intäktsramen.

Företaget gör bedömningen att för kunder inom REL00860 kommer prisjusteringen att ligga i storleksordningen 5-6 procent per år under perioden. Hänsyn har då tagits till de planerade tariffändringarna hos Svenska Kraftnät och antaganden om ändrade regionnätsavgifter, utvecklingen av elnätet samt en rimlig inflation (under 2 procent). Därtill kommer anslutningsintäkter från vindkraft, ordinarie anslutningar och övriga intäkter. Sammantaget planerar företaget att utnyttja 87 procent av den ansökta intäktsramen exklusive inflation, inklusive uppskattade engångsintäkter i storleksordningen 200 000 tkr.

Företaget tillämpar en prissättningsstrategi som är baserad på att opåverkbara kostnader slår igenom fullt ut på tariffer till kund. Kapitalkostnaden i prissättningen baseras på en kapacitetsbevarande princip med en real annuitet på ett beräknat återanskaffningsvärde. De verkliga kapitalkostnaderna (avskrivningar, avkastning etc.) ingår inte i tariffkalkylerna. Tariffstrukturerna, dvs. säkringsstorlekar, förhållandet mellan fast och rörlig del i nättarifferna etc. harmoniseras successivt.

Företaget uppger att det har fördelat gemensamma kostnader och tillgångar i koncernen mellan olika redovisningsområden. Se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2 i företagets ansökan bilaga 1b.

Företaget har härutöver i huvudsak redovisat nedan angivna uppgifter om kapitalkostnader, löpande kostnader och uppgifter om kvaliteten.

Kapitalkostnader

Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen per den 31 december 2010, uppgår till ett sammanlagt nuanskaffningsvärde om 5 935 642 tkr, se bilaga 1a, tabell 1 (företaget har justerat sin ursprungliga redovisade kapitalbas för elmätare och IT system i oktober månad). Anläggningstillgångar som motsvarar 99 procent av det totala nuanskaffningsvärdet har redovisats till normvärde.

Anläggningstillgångar som motsvarar 0,4 procent av det totala nuanskaffningsvärdet i den ingående kapitalbasen har värderats utifrån tillgångarnas anskaffningsvärde. Företaget har slutligen redovisat resterande anläggningstillgångar till annat skäligt värde.

Företaget anser att ett långsiktigt perspektiv ska tas vid beräkning av WACC. Därför har en WACC analys utifrån ett trettioårigt perspektiv gjorts. Resultatet av analysen gör att företaget ansöker om en WACC-ränta om 6,6 procent vilken bedöms som behövlig för att



attrahera kapital för framtida investeringar. Se företagets PM Regulatory WACC for electricity distribution companies in Sweden 2012-2015.

Företaget hyr IT-system för insamling och rapportering av mätvärden och har omräknat dessa anläggningar från löpande kostnad till kapitalkostnad. Beräkningen baseras på den i ansökan angivna kalkylräntan om 6,6 procent, vilket ger en annuitet på 13,98 procent. En detaljerad beskrivning finns i företagets PM System för mätvärdesinsamling. Företaget yrkar att nuanskaffningsvärde ska korrigeras på ovan nämnda hyrda anläggningar i det fall EI beslutar att använda en kalkylränta på 5,2 procent (aktbilaga 36 Yrkande om korrigeringar pga. ny kalkylränta m.m.).

Vissa investeringar och utrangeringar av anläggningstillgångar kommer att genomföras under perioden. Förändringarna i nuanskaffningsvärdet för dessa investeringar och utrangeringar under perioden återges per halvår i bilaga 1a, tabell 2 och tabell 3.

Företaget avser investera i anläggningar till ett totalt nuanskaffningsvärde om 996 298 tkr och utrangera anläggningar till ett totalt nuanskaffningsvärde om 352 813 tkr i 2010 års prisnivå under perioden.

Företaget anser att mängden nätanläggningar och antal anslutna anläggningar under reglerperioden bör påverka de löpande kostnaderna. Företaget avser att återkomma med verksamhetsvolymförändringar i samband med uppföljningen av 2012-2015 års intäktsram.

Löpande kostnader

Företaget har i enlighet med 5 kap. 10 – 13 §§ EI:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2010:6) redovisat löpande påverkbara kostnader för 2006-2009. Dessa kostnader återfinns i bilaga 1a, tabell 4, tabell 5 och tabell 7. Med påverkbara kostnader avses kostnader som inte definieras som opåverkbara, exempelvis kostnader för drift och underhåll, kundspecifika kostnader såsom kostnader för mätning, beräkning och rapportering.

Den påverkbara löpande kostnaden för tillsynsperioden har beräknats till 511 201 tkr och för att beräkna ersättningar för kapital som reglermässigt hör till löpande kostnad har företaget använt en ränta på 8,69 procent. Företaget anser att räntan bör motsvara räntan som uthyrande företag av tillgångar betalar, och därför måste en avkastning fås på det egna kapitalet för tillgången. Se avsnitt 3.10.1.2. bilaga 1b och aktbilaga 23 Information om nyttjande av intäktsram för REL00860.

Företaget anger att de historiska löpande kostnaderna ska öka med aktiverat arbetet för egen räkning för 2006-2009 för den del som avser elnätsanläggningar och elmätare som har normvärderats. Se avsnitt 3.7.2. bilaga 1b.

Företaget har uppgett att kostnader för nätstationsbyggnader har redovisats som löpande kostnader eftersom det inte gått att få fram hyreskostnaderna för var och en av dem. Vidare har korrigeringar utförts av de löpande kostnaderna pga. förändrade områdesgränser mellan koncessioner. Vansbro tillhör REL00860 från och med 2009 och

därför har kostnader för det området för åren 2006-2008 flyttats till REL00860. Slutligen, har de löpande påverkbara kostnader för 2009 korrigerats pga. felaktig rapportering i årsrapporten. Se avsnitt 3.2.1, bilaga 1b.

Nedan sammanfattas korrigeringar av löpande påverkbara kostnader för åren 2006-2009.

Löpande påverkbara kostnader (tkr)	2006	2007	2008	2009
Inrapporterade uppgifter	110 033	126 765	146 241	104 957
Omfördelning pga. felaktig rapportering				2 654
Korrigering pga. flytt av Vansbro delen	7 596	8 269	8 127	
Korrektion för löpande kostnader som ska kapitaliseras (mätvärdesystem etc.)	-191	-242	-696	-1 543
Korrektion för kostnader som redovisats som kapital men som reglemässigt ska hanteras som löpande kostnader	4 145	5 298	10 855	5 414
Korrektion för att för stor andel av eget arbete har kapitaliserats relativt regleringsmodellen ³	1 842	839	1465	2169

Företaget har, enligt 5 kap. 14 § ovan nämnda föreskrifter prognostiserat sina löpande opåverkbara kostnader för tillsynsperioden till 688 863 tkr angivet i respektive års prisnivåer, (bilaga 1a, tabell 8). Med opåverkbara kostnader avses kostnader för nätförluster (fördelat på inköp och egen produktion), abonnemang till överliggande och angränsande nät och ersättning till vissa producenter enligt 3 kap. 15 § ellagen samt myndighetsavgifter enligt förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

Övrigt utredningsunderlag i ärendet

Kvaliteten i sättet att bedriva nätverksamheten

Företagets uppgifter om avbrott i överföringen av el för åren 2006-2009 återges i bilaga 2.

Intäkter i nätverksamheten

Intäkterna för perioden 2006-2009 uppgick totalt till 1 863 874 tkr enligt årsrapporterna för nämnda år.⁴ Vidare har företaget anfört i att övriga rörelseintäkter (RR71150 i årsrapport) ska ändras från 10 972 tkr till 10 931 tkr, dvs. övriga rörelseintäkter ska minska med 41 tkr. De totala intäkterna uppgår till 1 863 833 tkr efter denna korrigerings.

³ Aktbilaga 33 Kompensation aktiverat arbete.

⁴ Intäkterna hämtats från följande poster i årsrapporterna: RR7101, RR7102, RR7103, RR7111, RR7113, RR71150, Övriga intäkter enligt not RR 2006-2009. I de fall flera redovisningsenheten består av sammanslagna redovisningsenheter under perioden 2006-2009 har posterna i årsrapporterna också summerats i detta avseende.

Tabell 1 Totala intäkter

	2006	2007	2008	2009	Summa
Totala intäkter (tkr)	431 118	441 541	448 718	542 497	1 863 874
Korrektion av övriga rörelseintäkter ⁵ (tkr)				-41	-41
Totala intäkter efter korrektion (tkr)					1 863 833

Sammanfattning av yrkad intäktsram

I tabell 2 redovisas en sammanställning av företagets yrkade intäktsram samt redovisade kostnader (tkr).

Tabell 2 Företagets yrkande⁶

	2012	2013	2014	2015	Summa
Kapitalkostnader (tkr)	448 886	456 882	464 911	477 816	1 848 495
Löpande kostnader (tkr)	319 305	315 546	310 111	311 999	1 256 961
Ansökt intäktsram för hela perioden (utan korrigeringar) (tkr)					3 105 456

Aktuella regler

Allmänna bestämmelser

I 1 kap. 4 § ellagen (1997:857) definieras vad som avses med **nätverksamhet**. Med det förstås att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

Med **intäktsram** avses enligt 1 kap. 5 a § ellagen de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod.

5 kap. ellagen innehåller bestämmelser om nätkoncessionshavarens intäkter från nätverksamheten och om skälighetsbedömningen av dessa intäkter. Av bestämmelserna framgår bl.a. följande.

En intäktsram ska enligt 1 § första stycket fastställas i förväg för varje tillsynsperiod som ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod (4 §).

⁵ Övriga rörelseintäkter korrigerade efter uppgifter från företaget, se aktbilaga 4 Korrektion historisk rapportering.

⁶ Se aktbilaga 23 Information om nyttjande av intäktsram för REI00860.

Vid fastställande av en intäktsram för en nätkoncessionshavares intäkter från ett ledningsnät inom ett område ska intäktsramen fastställas för varje område för sig och vad gäller intäkter från en regionledning, för nätkoncessionshavarens samtliga regionledningar i hela landet (22 och 23 §§). Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 3 § ellagen har medgivit att flera nätkoncessionsområden för område får redovisas samlat, ska dock dessa vid fastställandet av intäktsramen anses utgöra ett område (22 § andra stycket).

Av beslutet om fastställande av intäktsram ska det framgå vilka uppgifter och metoder som har använts vid fastställandet av ramen (3 § andra stycket). Ett sådant beslut gäller utan hinder av att det överklagas, d.v.s. det gäller omedelbart (19 §).

Vid beräkningen av intäktsramens storlek är utgångspunkten (6 §), att ramen 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 intäktsramen bestäms ska även hänsyn tas till **kvaliteten** i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten (7 §). En sådan bedömning kan medföra en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning på kapitalbasen. Vid denna bedömning ska ett avbrott i överföringen av el beaktas i den utsträckning avbrottet inte medför skadeståndsskyldighet för nätkoncessionshavaren eller ger rätt till avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ellagen.

Det följer av 5 kap. 7 § tredje stycket ellagen jämfört med 15 § förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (kapitalbasförordningen) att EI har bemyndigats att meddela föreskrifter om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten enligt 5 kap. 7 § ellagen. Sådana föreskrifter har EI meddelat enligt EI:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2011:1) om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten vid fastställande av intäktsram. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 april 2011.

Med **skäliga kostnader** i nätverksamheten avses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ellagen ska dock inte anses vara en skälig kostnad (8 §).

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden (9 §).

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

I **kapitalbasförordningen** finns närmare bestämmelser om vad som avses med anläggningstillgångar (3 §), vilka tillgångar som ingår i kapitalbasen (7 §) och om värdering av anläggningstillgångar (9 – 11 §§) samt om förändring i prisläget (12 §). En

anläggningstillgång ska ingå (7 §) i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då den börjat användas. Tillgången ska inte ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som infaller närmast efter den tidpunkt då den slutat användas.

Bestämmelser avseende vilka uppgifter som ska redovisas

EI har enligt 16 § 1 kapitalbasförordningen bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om skyldigheten för en nätkoncessionshavare att lämna förslag till intäktsram och att lämna uppgifter enligt 5 kap. 2 § ellagen. EI har med stöd av detta bemyndigande meddelat föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2010:6) om nätkoncessionshavares förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek vilka trädde i kraft den 15 oktober 2010. Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om när en intäktsram senast ska lämnas och vilka närmare uppgifter som ska redovisas.

Bestämmelser avseende avstämning efter tillsynsperiodens slut

Efter tillsynsperiodens slut ska nätmyndigheten (EI) göra en avstämning av det faktiska utfallet under perioden. Det följer av 5 kap. 13 § jämfört med 5 kap. 14 § ellagen att EI i vissa fall ska ompröva intäktsramen och för att kunna göra den bedömningen ska myndigheten kontrollera om de antaganden som legat till grund för fastställelsebeslutet överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden.

I 7 kap. 1-5 §§ enligt de ovan nämnda föreskrifterna om redovisning av uppgifter finns närmare bestämmelser om när uppgifterna för avstämning senast ska lämnas (31 mars efter tillsynsperiodens slut) och vilka uppgifter som då ska lämnas till EI.

Energimarknadsinspektionens bedömning

Allmänt om prövningen av en yrkad intäktsram

EI ska fastställa en intäktsram för tillsynsperioden 2012-2015 och har att ta ställning till om den av företaget yrkade intäktsramen är skälig.

Vid skälighetsbedömningen av den yrkade intäktsramen har EI dels att beakta kundernas intresse av låga och stabila tariffer och dels att intäktsramen ska vara tillräcklig för att täcka företagets skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Intäktsramen ska även säkerställa att företagen kan hålla en hög leveranssäkerhet och att de kan genomföra nödvändiga investeringar för att bibehålla nätets kapacitet och vid behov bygga ut det befintliga nätet.

Av förarbetena framgår i denna del bl.a. följande. Vid skälighetsbedömningen ska kundernas behov av låga och stabila elnätstariffer beaktas (prop. 2008/09:141 s. 22). Det har inte framkommit skäl att frångå den grundprincip för skälighetsbedömningen som anges i nuvarande 4 kap. 1 § första stycket ellagen. Nättarifferna ska således även i fortsättningen vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten (prop. 2008/09:141 s 58). De kostnader som avses är i huvudsak kostnader för kapital

samt löpande rörliga och fasta kostnader i nätverksamheten. En förutsättning för att nätverksamheten ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att nätföretagen har rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. En rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (a. prop. s. 60 – 61). Såväl den gällande som den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska syfta till att säkerställa 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 (a. prop. s. 58).

EI:s metod för att pröva skälligheten i den yrkade Intäktsramen

För att pröva de yrkade intäktsramarna har EI tagit fram en schablonmetod som beräknar den intäkt som ett företag långsiktigt behöver för att säkerställa att driften sker med en hög leveranssäkerhet och som ger utrymme för att nödvändiga investeringar kan genomföras. För att säkerställa att samtliga företag behandlas lika är schablonmetodens beräkning frikopplad från företagets bokförda kostnader. Den beräknade intäkten bygger istället på antaganden om vad ett rimligt effektivt företag bör ha för kostnadstäckning och avkastning under tillsynsperioden. EI har härvid bedömt att en rimlig avkastning erhålls med en real kalkylränta före skatt om 5,2 procent. En mer ingående beskrivning av EI:s bedömning av rimlig kalkylränta återfinns i bilaga 3. När det sedan gäller kapitalkostnaderna som beräknas med schablonmetoden skiljer sig dessa i de allra flesta fall från företagets bokföringsmässiga avskrivningar och finansiella kostnader samt avkastningskrav i verksamheten. Det beror på att EI anser att kapitalkostnaderna ska ge en långsiktig och stabil utveckling av nätavgifterna genom att de fördelas jämnt över anläggningarnas livslängd för att på så sätt säkerställa att intäkterna fördelas jämnt över tiden. Schablonmetoden tar inte heller hänsyn till hur företagen historiskt har fått kostnadstäckning för sina kostnader för att driva elnätet. Det innebär att skillnaden mellan företagets faktiska intäkter i dagsläget och den långsiktigt stabila intäkt som beräknas med schablonmetoden kan komma att behöva utjämnas för att säkerställa att kravet på att kunderna ska ha låga och stabila tariffer beaktas fullt ut.

Den teoretiska grunden för beräkningsmetoderna beskrivs bl.a. i EI:s rapport EI R2009:9 Förhandsreglering av elnätstariffer - principiella val i viktiga frågor och rapport EI R2010:24 Förhandsprövning av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012-2015. För en kortfattad information om metoden, se bilaga 4.

EI:s bedömning av den yrkade Intäktsramen

För att EI ska kunna beräkna en intäkt med schablonmetoden har EI begärt in de uppgifter som framgår av föreskrifterna EIFS 2010:6. Företaget har lämnat de begärda uppgifterna.

EI har utifrån detta underlag beräknat intäkten med schablonmetoden (för detaljerade formler samt beräkningar se bilaga 4 och 7) och funnit att en långsiktig godtagbar högsta intäktsram uppgår till 2 802 390 tkr i 2010 års prisnivå.

Tabell 3 Underlag för bedömning av den yrkade intäktsramen

		tkr
Kapitalkostnad		1 559 980
Löpande kostnader		
	Opåverkbara kostnader	688 863
	Påverkbara kostnader	553 547
Beräknad intäktsram med schablonmetoden		2 802 390
Yrkad intäktsram		3 105 456
Intäkter 2006-2009 i 2010 års prisnivå		1 996 345

Företaget har rapporterat en ingående kapitalbas uppgående till 5 934 534 tkr, se bilaga 1a.

Företaget har i sin ansökan utgått från en kalkylränta som uppgår till 6,6 procent. EI bedömer att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent⁷ är skälig, samt att avskrivningstiderna ska vara 40 respektive 10 år i enlighet med vad som redovisats i bilaga 4. Företagets skäl för en högre kalkylränta har redovisats under rubriken kapitalkostnader. EI bedömer sammantaget inte att de skäl som nätföretaget uppgett för att kalkylräntan bör vara högre föranleder någon annan bedömning än den som EI gjort. Då EI fastställt kalkylräntan till 5,2 procent har nuanskaffningsvärde korrigerats för vissa hyrda anläggningar i enlighet med vad företaget yrkat. EI har mot ovan nämnda bakgrund beräknat kapitalbasen till 5 935 642 tkr och kapitalkostnaden till 1 559 980 tkr. Vid beräkningen har hänsyn tagits till den investerings- och uttrangeringsplan som företaget redovisat i sin ansökan, se bilaga 1a. En detaljerad redovisning av beräkningen av kapitalkostnaden för företaget framgår av bilaga 7.

Den löpande opåverkbara kostnaden har beräknats i enlighet med den prognos företaget har redovisat till EI. En detaljerad redovisning av beräkningen av den opåverkbara kostnaden för företaget framgår av bilaga 7.

Företaget har i sin ansökan angett att de påverkbara löpande kostnaderna ska uppgå till 568 095 tkr.

⁷ Motivering till vald kalkylränta framgår i bilaga 3.

Företaget har räknat om vissa kapitalkostnader till löpande kostnader för anläggningar som inte ska ingå i kapitalbasen. Vid denna omräkning har företaget använt sig av en ränta på 8,69 procent. EI bedömer att räntan ska uppgå till 4,83 procent, se EI PM 2011:03 Ränta vid omräkning från kapitalkostnad till löpande kostnad i förhandsregleringen. Skäl att frånga denna bedömning föreligger inte.

Företaget yrkar vidare att ett visst belopp från aktiverat arbete för egen räkning ska flyttas från kapitalkostnad till de historiska löpande påverkbara kostnaderna i enlighet med vad som framgår i EI PM 2010:11. De kostnader som avses är vissa arbets- och materialömkostnader. Företaget har visat att de hanterat sådana kostnader som i regleringen hanteras som löpande påverkbara kostnader som kapitalkostnad. Då företaget värderat sina anläggningar till 98,99 procent med normvärde kan yrkandet bifallas för denna andel.

De löpande påverkbara kostnaderna har i övrigt beräknats utifrån de uppgifter som företaget har redovisat till EI (bilaga 1a tabell 4, tabell 5 och tabell 7) och med hänsyn till korrigering som företaget anfört i aktbilaga 4 Korrektion historisk rapportering och aktbilaga 33 Kompensation aktiverat arbetande. Nedan finns det en sammanställning över korrigeringar som EI har gjort vid beräkningen av löpande påverkbara kostnader.

	2006	2007	2008	2009
Omfördelning pga. felaktig rapportering (tkr)				2 654
Korrigerig pga. flytt av Vansbrodelen (tkr)	7 596	8 269	8 127	
Korrigerig avseende aktiverat arbete, 98,99 % av företagets yrkande (tkr)	1 823	830	1 447	2 147
Summa av korrigeringar före Indexuppräknig (tkr)	9 419	9 099	9 574	4 801

EI har sammanfattningsvis beräknat de löpande påverkbara kostnaderna till 553 547 tkr. En detaljerad redovisning av beräkningen av den påverkbara kostnaden för företaget framgår av bilaga 7.

Företagets yrkade intäktsram om 3 105 456 tkr överstiger den av EI beräknade långsiktiga högsta godtagbara intäktsramen. Vid skälighetsbedömningen ska EI beakta kundernas rätt till låga och stabila tariffer. Detta innebär att kunderna inte ska få omotiverat stora avgiftsförändringar från ett år till ett annat. Hur stora förändringar som kan tillåtas i det enskilda fallet måste bedömas utifrån företagets nuvarande intäktsnivå.

Företagets intäkter för åren 2006-2009 uppgår till 1 996 345 tkr i 2010 års prisnivå. En beräknad långsiktigt godtagbar intäktsram enligt schablonmetoden i 2010 års prisnivå är därmed 806 044 tkr högre än för fyraårsperioden 2006-2009. En avgiftshöjning med detta belopp är inte förenligt med kravet på låga och stabila tariffer och en utjämning över tid är därför nödvändig.

Datum
2011-10 28

Dnr
778-2011-101431

För att säkerställa att avgifterna inte höjs oskäligt mycket från år till år bedömer EI att utjämningen måste ske under fyra tillsynsperioder, dvs. 16 år. Då EI:s beräkningar utgår från företagets intäkter för 2006-2009 (i 2010 års prisnivå), måste utjämningen även omfatta åren 2010 och 2011. Utjämningen kommer därför att ske över 18 år (16+2). Med hänsyn härtill kan intäkterna för tillsynsperioden 2012-2015 därför endast tillåtas att öka med högst 6/18 av 806 044 tkr. Dessa sex artondelar (6/18) motsvaras av ett belopp på 268 681 tkr och ger företaget en högsta tillåten intäktsram för 2012-2015 om totalt 2 265 027 (1 996 345 + 268 681) tkr mot yrkade 3 103 456 tkr. Företagets yrkade intäktsram ska därför sättas ned med 840 429 tkr och fastställas till 2 265 027 tkr för tillsynsperioden

Bedömning av kvaliteten i nätverksamheten

EI ska vid beräkning av en skälig intäktsram också bestämma vad som är en rimlig kvalitet på leveranssäkerheten enligt 5 kap. 7 § ellagen.

EI har med stöd av bemyndigande, utarbetat föreskrifter (EIFS 2011:1), för bedömning av kvalitetsnivån i nätverksamheten såsom redovisats ovan under rubriken Aktuella regler. Innebörden i dessa föreskrifter är att EI vid fastställande av en intäktsram också fastställer normnivån på kvaliteten för tillsynsperioden. Mer om hur kvaliteten i nätverksamheten ska bedömas beskrivs i EI:s rapport EI R2010:08 Kvalitetsbedömning av elnät vid förhandsreglering.

EI har beräknat normnivån på kvaliteten i nätverksamheten för respektive kvalitetsindikator som anges i föreskrifterna och de allmänna råden EIFS 2011:1 för tillsynsperioden till följande nivåer.

Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIDI) 63,52 min

Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIDI) 120,80 min

Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIFI) 0,70 st

Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIFI) 1,81 st

Normnivån är beräknad på det sätt som anges i nämnda föreskrifter utifrån de avbrottsdata som företaget redovisat och som återfinns i bilaga 2.

Angående avstämning efter tillsynsperiodens slut se nedan under rubriken Kvaliteten i nätverksamheten efter tillsynsperiodens slut.

Avstämning efter tillsynsperiodens slut

Allmänt

Efter tillsynsperiodens slut gör EI en avstämning mellan de antaganden och förutsättningar som legat till grund för den fastställda intäktsramen enligt detta beslut. I EI:s tillsyn ingår också att göra en jämförelse mellan företagets samlade, faktiska intäkter och den fastställda intäktsramen (Prop. 2008/09:141. s.40 f och s.108).

Den fastställda intäktsramen förutsätter att det faktiska utfallet avseende kapitalbasens investeringar och utrangeringar ska jämföras med den prognos företaget gjort. Detsamma gäller för den löpande opåverkbara kostnaden. Prognosen ska jämföras med det faktiska utfallet. För det fall det finns skäl att anta att ramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelser inte är ringa ska EI ompröva intäktsramen (5 kap. 13 och 14 §§ ellagen).

I EI:s föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2010:6) finns närmare bestämmelser om när (senast 31 mars året efter tillsynsperiodens slut) och vilka uppgifter företaget ska lämna för att EI ska kunna göra denna avstämning.

Automatisk justering av intäktsramen

Intäktsramen fastställs i 2010 års prisnivå. I samband med att avstämning görs efter tillsynsperiodens slut på sätt som redovisats i föregående avsnitt, kommer EI att räkna om den beslutade intäktsramen för vart och ett av åren med vissa kostnadsprisindex. Dessa är faktorprisindex för byggnader avseende kapitalkostnaden och faktorprisindex för elnätverksamhet avseende den löpande påverkbara kostnaden enligt vad som anges i punkten 1 a och b i beslutet.

Kvaliteten i nätverksamheten efter tillsynsperiodens slut

I detta beslut om intäktsram har EI som ovan redovisats angett normnivån på kvaliteten. Efter tillsynsperiodens slut ska den faktiska kvaliteten i nätverksamheten jämföras med normnivån. Om den faktiska kvaliteten avviker från normnivån ska intäktsramen justeras i enlighet med vad som framgår av Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamhet vid fastställande av en intäktsram (EIFS 2011:1).

Avstämning av intäkterna för tillsynsperioden mot intäktsramen

Om det visar sig att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten under perioden avviker från den fastställda intäktsramen, kan ramen för påföljande tillsynsperiod komma att minska respektive öka med det avvikande beloppet. I vissa fall tillkommer dessutom ett överdebiteringstillägg. Detta följer av 5 kap. 20 och 21 §§ ellagen.



Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska intäktsramen för företaget avseende redovisningsenheten REL00860 uppgå till 2 265 027 tkr för tillsynsperioden 2012-2015 i 2010 års prisnivå och på sätt som närmare anges i beslutet enligt punkten 1.

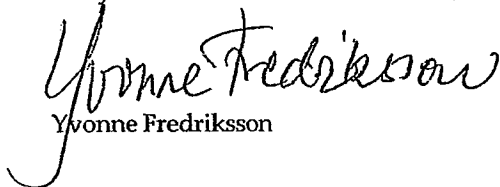
Summa beräknad intäktsram enligt schablonmetoden	2 802 390
Historisk intäkt 2006-2009 uppräknad till 2010 års prisnivå	1 996 345
Skillnad mellan historisk och beräknad intäkt	806 044
6 / 18 av skillnaden	268 681
Beslutad intäktsram 2012-2015	2 265 027


Därtill ska normnivån på kvaliteten i nätverksamheten för varje år i tillsynsperioden anges till nivåerna på kvalitetsindikatorerna som närmare framgår av punkten 2.

Enligt 5 kap 19 § ellagen gäller detta beslut utan hinder av att det överklagas.

Hur man överklagar, se bilaga 8.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Yvonne Fredriksson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit ställföreträdande generaldirektören Tony Rosten, chefsjuristen Göran Morén, tillförordnade avdelningschefen Linda Werther samt analytikern Herlita Bobadilla Robles, föredragande


Yvonne Fredriksson


Herlita Bobadilla Robles



Bilagor till beslutet

- 1 Företagets ansökan om intäktsram (1a signerad rapport och 1b företagets förklarande bilaga till ansökan)
- 2 Brev med uppgifter om avbrott för perioden 2006-2009
- 3 Kalkylränta i elnätsverksamhet, Energimarknadsinspektionen
- 4 Metod för beräkning av intäktsram, formler samt kortfattad beskrivning
- 5 Faktorprisindex för byggnader (SCB)b
- 6 Faktorprisindex för elnätsverksamhet, lokalnät(SCB)
- 7 Beräknad intäktram
- 8 Hur man överklagar



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

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

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

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

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

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar *prövningstillstånd* om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få *prövningstillstånd*
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

