



Mål nr.
234-17

Enhet 1

Anges vid kontakt med domstolen

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

Vattenfall Eldistribution AB ./ Energimarknadsinspektionen
angående **tillämpning av ellagen**

Bifogade handlingar översänds för kännedom, aktbilaga 25.

Marie Wickström
Telefon 013-25 11 05

Förvaltningsrätten i Linköping

Endast med e-post: forvaltningsrattenilinkoping@dom.se

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING

2018 -04- 2 5

Mål nr.

234-17

Aktbil.

25

Stockholm den 25 april 2018

Yttrande

Mål nr 234-17;

Vattenfall Eldistribution AB ./ Energimarknadsinspektionen

I egenskap av ombud för Vattenfall Eldistribution AB ("Vattenfall") får vi härmed inge följande yttrande.

A. Inledning

- 1 Vattenfall har i tidigare inlagor (kompletterande överklagande den 28 februari 2017 och yttrande den 26 maj 2017) utförligt redogjort för varför Energimarknadsinspektionen (Ei), vid omprövning och fastställande av Vattenfalls slutliga intäktsram för 2012-2015, ska utgå från de korrigerade uppgifter om ingående kapitalbas som Vattenfall rapporterat till Ei efter tillsynsperiodens slut.
- 2 I tillägg till detta vill Vattenfall anföra följande.

B. Ei har meddelat ett gynnande förvaltningsbeslut

- 1 Ei:s muntliga och skriftliga uttalanden
- 3 Elnätsföretagens intäktsregleringar har varit föremål för en ständig förändring. Under åren 2003-2007 tillämpades den så kallade nätnyttomodellen, under åren 2008-2011 tillämpades den så kallade "mellantidsregleringen" och med början 2012 infördes en stor förändring som innebar att elnätsföretagens tariffer skulle bli föremål för en förhandsprövning (*ex ante*) istället för en efterhandsprövning (*ex post*). Förhandsprövningen skulle göras med tillämpning av den så kallade schablonmetoden som Ei förankrat i elnätsbranschen.
- 4 Förhandsregleringen och schablonmetoden förutsatte att elnätsföretagen rapporterade in den ingående kapitalbasen för samtliga sina elnätsanläggningar på ett helt nytt sätt. Inrapporteringen av den ingående kapitalbasen 2010-12-31 skulle ske senast 2011-03-30. Elnätsanläggningarna skulle rapporteras utifrån normvärdelistor baserade på en geografisk

indelning i city, tätort, landsbygd och svår landsbygd. Detta medförde helt nya uppgifter om dessa anläggningar än befintliga uppgifter i den ekonomiska redovisningen eller i det tekniska anläggningsregistret. Inrapporteringen skedde under stor tidspress och den skulle dessutom ske i ett helt nytt inrapporteringssystem, KENT.

- 5 Med hänsyn till detta var såväl Ei som elnätsföretagen medvetna om att inrapporteringen av den ingående kapitalbasen kunde komma att innehålla bristfälliga och felaktiga uppgifter. Det handlade om en helt ny reglering som under stor tidspress skulle tillämpas avseende en stor mängd anläggningar genom tillämpning av ett nytt IT-system (KENT). Mot denna bakgrund uppkom frågan *under tillsynsperioden* om hur korrigeringar avseende de inrapporterade kapitalbaserna skulle hanteras, dvs. hur *brister* och *felaktigheter* avseende faktauppgifter skulle kunna rättas till.
- 6 Utifrån regleringen i ellagens 5 kapitel bedömde elnätsföretagen att en korrigering antingen kunde ske genom en omprövning under tillsynsperioden (5 kap. 10-11 §§) eller genom en omprövning efter tillsynsperioden (5 kap. 14 §). För att säkerställa att elnätsföretagen uppfattat den nya regleringen på ett riktigt sätt ställdes emellertid frågan till Ei. Ei förmedlade därvid att en korrigering kunde ske genom en omprövning såväl under som efter tillsynsperioden. Att det förhåller sig på detta sätt framgår av Ei:s egen handbok.
- 7 Som redogjorts för i tidigare inlagor gav Ei, inför avstämningen av de slutliga intäktsramarna för tillsynsperioden 2012-2015, ut en särskild handbok rörande inrapporteringen av den ingående kapitalbasen.¹ Den första versionen av handboken (version 1.0), bilaga 7, är upprättad den 22 december 2015 (jfr s. 3 i handboken) och publicerades i samband därmed på Ei:s hemsida.² I handbokens avsnitt 5 ”*Korrigerering av ingående kapitalbas*” framgår vad Ei under tillsynsperioden förmedlade till elnätsföretagen rörande korrigeringen av de aktuella felaktigheterna. Där anges bl.a. följande:

”För det fall elnätsföretaget har upptäckt felaktigheter i den ingående kapitalbasen per den 31 december 2010 som inte rapporterats under tillsynsperioden kan dessa rapporteras till Ei tillsammans med en begäran om ändring. Möjligheten att rapportera korrigeringar av den ingående kapitalbasen gäller alla värderingsmetoder.” (vår understrykning)

- 8 Ei förmedlade alltså till elnätsföretagen att felaktigheter kunde korrigeras efter tillsynsperioden. Av handboken framgår vidare att Ei hänvisade till ett speciellt rapportformat. I handboken anges följande:

”Rapportering av korrigeringar ska ske genom att använda en av Ei upprättad Excelfil, som finns att hämta på Ei:s webbplats. Filen benämns ”Excel-mall för rapportering av korrigering i ingående kapitalbas per den 31 december 2010” och skickas in till Ei med särskild begäran om ändring av den ingående kapitalbasen. Enklast sker detta genom att filen bifogas i KENT-rapporteringen.”

- 9 Excel-filen som det hänvisas till i handboken är framtagen av Ei den 18 december 2015 och benämns alltså ”*Excel-mall för rapportering av korrigering i ingående kapitalbas per den 31 december 2010*” och publicerades på Ei:s hemsida i samband med publiceringen av handboken. Utformningen av Excel-filen framgår av bifogat exemplar, bilaga 8.

¹ Se bilaga 4 till Vattenfalls kompletterande överklagande den 28 februari 2017.

² Vattenfall har tidigare lämnat in den andra versionen av handboken (version 1.1) som är upprättad den 18 februari 2016 (jfr s. 3 i handboken). Såvitt avser avsnitt 5 ”*Korrigerering av ingående kapitalbas*” har det inte skett några förändringar mellan den första och den andra versionen av handboken.

- 10 Ei:s instruktioner till elnätsföretagen under tillsynsperioden – som formaliserades i handboken – föranleddes av frågor från elnätsföretagen. Att det förhöll sig på det sättet bekräftas av Ei i yttrandet den 6 april 2017, aktbil. 11. I yttrandet anger Ei att ”[u]pplysningen i handboken har införts eftersom Ei fått frågor från elnätsföretagen om hur sådana uppgifter skulle hanteras”.
- 11 Ei gav sedan samma instruktioner till elnätsföretagen efter tillsynsperiodens slut. Instruktionerna lämnades bl.a. vid tre informationsmöten som hölls i januari 2016. Ei hade en särskild bild i den powerpoint-presentation som Ei presenterade vid mötena med rubriken ”Eventuella korrigeringar av ingående kapitalbas”.³ Av bilden framgick följande:
- ”Eventuella korrigeringar av ingående kapitalbas**
- Begära prövning särskilt för detta, ingår inte i avstämningen automatiskt
 - Ev. korrigeringar kan exempelvis avse anläggningar som har rapporterats felaktigt och/eller saknas i den ingående kapitalbasen per den 31 december 2010
 - Särskild fil för rapportering av ev korrigeringar
 - ”Excell-mall för rapportering av korrigering i ingående kapitalbas per den 31 december 2010” (Ei:s webbplats, skickas in via Kent)
 - För mer information, se kapital 5 i handboken”⁴ (vår understrykning)
- 12 Ei instruerade således elnätsföretagen att korrigeringar av brister och felaktigheter avseende faktauppgifter kunde ske efter tillsynsperioden och att en sådan korrigering inte enbart avsåg felaktiga värden som inrapporterats utan även korrigeringar där värden helt saknades, dvs. om elnätsföretagen missat att inrapportera en anläggning.
- 13 Ei:s instruktioner framstår som rimliga. Elnätsföretagen utsätts om och om igen för nya och omfattande regeländringar som ska implementeras under stor tidspress. Att företagen då ska kunna korrigera uppenbara (och ursäktliga) brister och felaktigheter och på så vis erhålla en rimlig avkastning framstår som det enda rätta.
- 14 Baserat på den tydliga information som Ei lämnat både muntligen och skriftligen utgick Vattenfall från att den korrigering som skulle behöva göras med anledning av bristerna och felaktigheterna i Vattenfalls inrapporterade ingående kapitalbas skulle kunna ske genom en omprövning efter tillsynsperiodens slut.
- 15 I enlighet med Ei:s instruktioner rapporterade Vattenfall följaktligen i mars 2016 korrigeringar i Excel-filen med en begäran om att den ingående kapitalbasen skulle justeras.
- 16 Den 9 december 2016 meddelade Ei det nu överklagade beslutet om att inte justera Vattenfalls ingående kapitalbas. Enligt beslutet var anledningen att en sådan justering inte var möjlig (se avsnitt 3.4 i Ei:s beslut). Ei anger även i beslutet att en justering däremot hade kunnat vara möjlig om Ei fått information om att uppgifterna var felaktiga under tillsynsperioden:

”Om Ei hade fått information om att uppgifterna var felaktiga under tillsynsperioden hade myndigheten eventuellt kunnat ompröva det ursprungliga beslutet med hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. 11 § ellagen.”

³ Se bilaga 5 till Vattenfalls kompletterande överklagande den 28 februari 2017.

⁴ Se bilaga 5 till Vattenfalls kompletterande överklagande den 28 februari 2017.

- 17 Beslutet är anmärkningsvärt. Som framgått ovan hade Ei fått information om att uppgifterna var bristfälliga och felaktiga under tillsynsperioden. Informationen innebar att Ei enligt 5 kap. 11 § hade en skyldighet att ompröva intäktsramen då Ei enligt stadgandet ”ska” ompröva intäktsramen vid brister och felaktigheter. Elnätsföretagen ställde sedan – under tillsynsperioden – frågan till Ei om hur dessa brister och felaktigheter skulle hanteras. Ei förklarade att korrigeringar ”kan” ske efter tillsynsperioden och lämnade också tydliga instruktioner om hur en sådan korrigering efter tillsynsperioden skulle gå till. När Vattenfall sedan lämnar in en begäran i enlighet med dessa instruktioner ”vänder Ei på klacken” och påstår att begäran skett för sent.
- 18 Ei:s agerande strider mot ellagen och i synnerhet mot centrala förvaltningsrättsliga principer rörande gynnande förvaltningsbeslut, vilket innebär att Vattenfall har en från ellagen fristående rätt till omprövning av den inrapporterade ingående kapitalbasen. Detta utvecklas nedan.

2 Gynnande förvaltningsbeslut

- 19 Den information och de instruktioner som Ei lämnat under och efter tillsynsperioden i enlighet med vad som utvecklas ovan utgör ett gynnande förvaltningsbeslut enligt vilket Vattenfall har rätt att få brister och felaktigheter rörande den inrapporterade ingående kapitalbasen korrigerade genom en omprövning efter tillsynsperiodens slut.
- 20 Ett förvaltningsbeslut är regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot (prop. 2016/17:180 s. 24). Utgångspunkten för frågan om ett uttalande från en myndighet utgör ett beslut eller en upplysning/information är den handlingsdirigerande verkan som uttalandet har. Detta kommer bland annat till uttryck i HFD 2017 ref. 37. I nämnda rättsfall hade Kriminalvården informerat om en så kallad riktpunkt för när en intagen tidigast bedöms kunna beviljas permission. Såvitt avsåg frågan om Kriminalvårdens riktpunkt utgjorde ett beslut konstaterade HFD att ”[e]tt grundläggande kännetecken för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka enskildas eller andra myndigheters handlande (se t.ex. RÅ 2007 ref. 7)”. Eftersom Kriminalvårdens åtgärd ”föranteras ha en viss handlingsdirigerande verkan” och dessutom dokumenterats i skrift ansågs det utgöra ett beslut.
- 21 Det är vidare uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Det behöver således inte ha formen av ett undertecknat beslut för att det ska anses utgöra ett beslut i förvaltningsrättslig mening. Detta har bland annat konstaterats i RÅ 2004 ref. 8, där en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida, ansågs utgöra – trots att den rubricerats som information – ett förvaltningsbeslut. I domskälen anges följande:

”Vad som angripits i förevarande mål är en av Livsmedelsverket till ”samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder” och ”intressenter inom livsmedelsbranschen” riktad informationsskrivelse, preciserad i ett pressmeddelande inkluderande analysresultat, som samtidigt - med viss ytterligare precisering - offentliggjordes på verkets hemsida; med hänsyn till kopplingen mellan dokumenten får de enligt Regeringsrättens mening anses sammantagna bilda objektet för överklagandet. Det kan inte råda något tvivel om att detta konglomerat av uttalanden, där huvudingrediensen består av nämnda skrivelse, som ostridigt härrör från verket, utgör ett förvaltningsbeslut.” (vår understrykning)

- 22 Utifrån dessa rättsfall kan det konstateras att det är tillräckligt att ett offentliggjort uttalande från en myndighet, oavsett dess yttre form, har en handlingsdirigerande effekt för att det ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut.
- 23 I nuvarande fall har Ei lämnat tydliga uttalanden muntligen och i en särskilt upprättad handbok och Excel-fil riktad till elnätsföretagen om hur korrigeringar av den ingående kapitalbasen skulle hanteras. Uttalandena, som har gjorts på direkt fråga från elnätsföretagen, har offentliggjorts genom publicering på Ei:s hemsida. Det är uppenbart att Ei:s uttalanden haft handlingsdirigerande verkan. Samtliga nätföretag har följt Ei:s tydliga besked om hur justering av den initiala kapitalbasen skulle hanteras och rapporterat in korrigeringarna efter tillsynsperioden, detta trots att de hade kunnat rapportera korrigeringarna under tillsynsperioden och i så fall kunnat få den ingående kapitalbasen justerad.
- 24 Ei:s uttalanden utgör således inte endast en ”upplysning” såsom Ei gör gällande utan ett beslut med en direkt påverkan på Vattenfalls handlande.
- 25 Ei:s beslut är ett gynnande förvaltningsbeslut.
- 26 En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft. Det innebär att beslutet i princip inte kan återkallas eller ändras till nackdel för en enskild. Principen är motiverad utifrån rättssäkerhetsskäl; den enskilde ska kunna lita på att ett meddelat beslut står fast och kunna inrätta sin situation efter det. Endast under vissa särskilda förutsättningar är det möjligt att återkalla eller ändra ett gynnande beslut. Det är om beslutet försetts med återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl föreligger eller om beslutet meddelats till följd av att den enskilde vilselett myndigheten.
- 27 Även på unionsrättens område har det genom rättspraxis utvecklats en allmän princip om berättigade förväntningar som innebär att den enskilde bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har angett i ett beslut (jfr prop. 2016/17:180, s. 230f).
- 28 Vattenfall har haft fog för att uppfatta Ei:s muntliga och skriftliga uttalanden som ett sådant bindande beslut. Detta är särskilt fallet då informationen lämnats på en direkt fråga från elnätsföretagen och uppenbarligen haft stor ekonomisk betydelse för elnätsföretagen, vilket myndigheten känt till. För Vattenfalls del innebär en korrigering i enlighet med bolagets begäran att intäktsramen ska ökas med ca 96 miljoner kronor. Inget av de särskilda undantag som finns avseende ändring av gynnande beslut är tillämplig. Ei:s beslut, att inte korrigera den ingående kapitalbasen, strider således mot principen om att gynnande förvaltningsbeslut inte får återkallas eller ändras till nackdel för en enskild.

Som ovan



Marcus Axelryd



Linda Landén



Karl Guterstam