

Stockholm den 22 maj 2014

## YTTRANDE 4

### Mål nr 101-14; Energimarknadsinspektionen ./. Elverket Vallentuna AB

Detta yttrande utgör Yttrande 4 av sammanlagt fem yttranden som ges in såsom svar på Ei:s överklagande av förvaltningsrättens dom av den 11 december 2013 i mål 79991-11. Yttrandet innefattar skälen för ett bifall till de i Yttrande 1 reservationsvis framställda yrkandena samt skälen för att Ei:s yrkande om ändring av punkten 3 i förvaltningsrättens dom inte ska bifallas. Yttrandet har också, såvitt avser det som anförs i avsnitt 1, också intresse för frågan om övergångsmetodens laglighet.

Hänvisningar till "F1 Pag (1)" avser den flik och sidhänvisning (vår "paginering") till de handlingar som återfinns i pärm 2. Om handlingen inges först i kammarrätten markeras detta med en understrykning ("Pag (1)").

I yttrandet återfinns en rad citat från handlingar i pärm 2. Elnätsföretaget vill påpeka att det finns mer av intresse i dessa handlingar än det som citeras i yttrandet. De handlingar till vilket hänvisning sker bör därför studeras. Det som är av särskilt intresse i handlingarna har markerats för att underlätta rättens genomgång.

#### 1. UTVECKLING AV DET RESERVATIONSVIS FRAMSTÄLLDA YRKANDET A OCH D (YTTRANDE 1, AVSNITT 4)

Det i Yttrande 1 alternativt framställda yrkande A innebär att för det fall kammarrätten skulle ändra förvaltningsrättens dom såvitt avser punkt 1, så yrkas att kammarrätten fastställer att metodiken för övergångsmetoden inte alls ska tillämpas för investeringar (vare sig för värdehöjande- eller reinvesteringar) som görs under perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2015.

Yrkandet är ostridigt såvitt avser värdehöjande investeringar gjorda under perioden 1 juli 2011- 30 juni 2015.

Det alternativt framställda yrkandet D innebär att för det fall yrkandet enligt A inte skulle bifallas så ska metodiken för övergångsmetoden i vart fall inte tillämpas för värdehöjande investeringar som görs under perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2011.

Skälen för de alternativa yrkandena A och D är följande.

### 1.1 Ei:s rättelse av opåverkbara kostnader

För att förstå frågeställningen erfordras inledningsvis en beskrivning av det fel i övergångsmetoden som Ei faktiskt medgivit och rättat.

I propositionen 2008/09:141, sid. 65, angavs följande (**F1 Pag 14**):

Grovt sett kan löpande kostnader i nätverksamhet delas in i påverkbara kostnader, t.ex. drifts- och underhållskostnader och icke-påverkbara kostnader. Sådana kostnader som företagen inte kan påverka bör kunna betraktas som skäliga i sin helhet. När det gäller sådana kostnader som kan påverkas bör rimligen endast kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet anses skäliga.

I Ei:s egen rapport EI R2010:06, Löpande kostnader i förhandsregleringen – grundprinciper vid beräkning – avsnitt 4.4.5, angavs följande (**F1 Pag 107**):

**Ei:s ställningstagande:** Vissa löpande kostnader ska i regleringen betraktas som opåverkbara och dessa kommer att accepteras i sin helhet. Kostnader som EI bedömt som opåverkbara är kostnader för abonnemang till överliggande och angränsande nät samt myndighetsavgifter.

Under första tillsynsperioden avser EI att utöver ovannämnda hantera även kostnader för producerad energi för att täcka nätförluster, kostnader inköpt energi för att täcka nätförluster samt kostnader för abonnemang i inmatningspunkt (nätnyttosättning) som opåverkbara kostnader.

Dessa kostnader/poster ska därför särredovisas och exkluderas ur posterna som omnämns i 4.3. De ska istället prognostiseras och efter tillsynsperioden stämmas av mot verkligt utfall.

Vid tillskapandet av övergångsmetoden förbisåg Ei att övergångsmetoden medförde att endast en tredjedel av de opåverkbara kostnaderna skulle bli ersatta. Felet har mycket stor ekonomisk betydelse.

När målet startade bedömde elnätsföretagen att värdet av Ei:s metodfel rörande opåverkbara kostnader uppgick till 10 miljarder kr. Detta var

- kostnader som skulle drabba elnätsföretagen,
- kostnader som elnätsföretagen inte kunde påverka,
- kostnader som såväl lagstiftaren som Ei sagt skulle ersättas fullt ut och
- kostnader som elnätsföretagen, genom övergångsmetoden, inte skulle kunna få ersättning för.

Med hänsyn till att prognosen för opåverkbara kostnader har justerats ner, främst till följd av att Svenska Kraftnätets kostnader blivit lägre än vad som förutskickats, bedöms felet för närvarande beloppsmässigt kunna uppgå till ca 5 miljarder kr (se Yttrande 3, avsnitt 4.2).

Detta fel har Ei rättat genom den förändring av övergångsmetoden som Ei refererar till i sitt ändringsyrkande avseende punkt 1 i förvaltningsrättens dom.

## 1.2 Ei:s rättelse av värdehöjande investeringar

Ei:s övergångsmetod innebar ursprungligen att alla investeringar som gjordes under tillsynsperioden träffades av "1/3 2/3" problematiken som redovisats i Yttrande 2 avsnitt 4.3.

Effekterna av detta fel har åskådliggjorts i Elnätsföretagets Kompletteringen till överklagandet i förvaltningsrätten, avsnitten 10.3 och 10.4, och var drakoniska för investeringar. Felet medförde att samtliga elnätsföretag fick en negativ avkastning på investeringar gjorda under tillsynsperioden om nästan 13 % för investeringar med 10-årig avskrivningstid (även negativ avkastning för investeringar med fyrtio årig avskrivningstid). Vissa mindre elnätsbolag som stod inför stora vindkraftsinvesteringar hade fått allvarliga ekonomiska problem om investeringarna genomförts enligt plan.

Konsekvensen av felet innebar att Ei i realiteten uppmanade elnätsföretagen att inte genomföra några investeringar alls under tillsynsperioden samtidigt som behovet av sådana var betydande.

Ei insåg behovet av att akut rätta detta fel.

Rättelsen blev dock nästan lika konstig som det ursprungliga felet och medförde att olika investeringar behandlades olika. Rättelsen innebar nämligen att Ei ändrade tillämpningen av övergångsmetoden så att så kallade värdehöjande investeringar lyftes ut ur övergångsmetoden och därmed alltid fick 5,2 % avkastning. Samtidigt lät

Ei alla andra investeringar, så kallade reinvesteringar, ligga kvar i övergångsmetoden.

Konsekvensen av detta är att för det fall investeringen avser ett helt nytt mätarskåp får samtliga elnätsföretag en avkastning om 5,2 % på denna investering.

Om elnätsföretaget däremot byter ut ett mätarskåp med ett nytt likadant skåp som kostar lika mycket som det gamla (enligt Ei:s normvärden) så bestäms avkastningen på en sådan investering av övergångsmetoden istället för av schablonmetoden. Detta innebär, på sätt redogjorts för i Yttrande 2, avsnitt 5.1, att avkastningen på denna investering blir mycket olika för olika elnätsföretag. På sätt framgår av redogörelsen i Yttrande 2 får många elnätsföretag en mycket låg avkastning på en sådan investering och i flera fall till och med negativ avkastning.

Skillnaden i Ei:s behandling av värdehöjande investeringar och reinvesteringar föreligger trots att det i båda fallen är fråga om nytt kapital som investeras i elnätet. Det hela är obegripligt.

### **1.3 Metodiken för övergångsmetoden ska inte alls tillämpas för investeringar (vare sig för värdehöjande- eller reinvesteringar) (alternativyrkande A och D)**

Det finns inte stöd, vare sig i ellagen eller i propositionen till ellagen, för att göra skillnad på olika typer av investeringar som görs under tillsynsperioden.

I prop. 2008/09:141, specialmotivering till 5 kap. 9 § ellagen, sid 105, anges (F1 Pag 26):

Vid beräkningen av intäktsramen ska hänsyn kunna tas till kapitalbasens förväntade utveckling under tillsynsperioden. Därför anges i *första stycket andra meningen* att hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden. Med investeringar kan avses både investeringar i det befintliga elnätet och investeringar på grund av anslutningar av nya kunder. Med avskrivningar avses värdeminskningar av betydelse för den regleringsmässiga kapitalbasen, dvs. inte nödvändigtvis de avskrivningar som kommer till uttryck i nätföretagets egen redovisning.

Än mindre finns det stöd för att avkastningen på sådana investeringar skall styras av vilka intäkter elnätsföretaget hade under perioden 2006-2009 – innebärande att om elnätsföretaget inte höjde sina tariffer under denna period så straffas elnätsföretaget nu.

Det finns inte heller stöd för denna skillnad i vetenskaplig ekonomisk teori och konsekvensen av ett sådant synsätt är, förutom att vissa elnätsföretag diskrimineras i förhållande till andra, att det ger incitament till många elnätsföretag att skjuta upp investeringar vilket är samhällsekonomiskt fel. Till stöd för dessa förhållanden åberopas, på samma sätt som i förvaltningsrätten, ett utlåtande av professor Lars



Bergman och filosofie doktor Ulf Jacobsson, **F3, Pag 16-26**. Slutsatserna i detta utlåtande är (**F3 Pag 21-22**):

1. Det finns inte stöd i etablerad ekonomisk teori för en reglering av naturliga monopol som innebär att avkastningen på nytt investerat kapital blir beroende av om en investering är att betraktas som en värdehöjande investering eller som en ersättningsinvestering. Den av Ei föreslagna differentieringen mellan de två typerna av investeringar saknar med andra ord stöd i litteraturen om reglering av naturliga monopol.
2. Konsekvensen av den olikartade behandlingen av värdehöjande investeringar och ersättningsinvesteringar är att avkastningen på den s.k. kapitalbasen kommer att skilja sig mellan olika elnätsföretag. Dessa skillnader i avkastning beror på företagets 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 då intäkterna under perioden 2006-2009 kommer att ha en lägre vikt vid bestämningen av elnätsföretagens intäktsramar.

Ei har inte, vare sig i förvaltningsrätten eller i kammarrätten, ens bemött detta utlåtande eller de fakta elnätsföretagens i övrigt påvisat rörande aktuellt förhållande.

Skulle övergångsmetoden bli kvar efter kammarrättens dom måste den i vart fall justeras så att metoden inte ska användas på någon form av investering, vare sig det är fråga om en så kallad värdehöjande investering eller en så kallad reinvestering.

Yrkande A och D tar därtill sikte på tidpunkten för när en investering är gjord. Yrkandena avser perioden 1 juli 2011– 30 juni 2015. Såvitt avser periodfrågan är yrkandet ostridigt förutom för investeringar gjorda under perioden 1 januari 2011-30 juni 2011. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

#### **1.4 Värdehöjande och reinvesteringar - perioden 1 januari 2011-30 juni 2011 (alternativ yrkande A och D)**

Återstår att kommentera alternativyrkande A och D såvitt avser den stridiga tidsperioden.

Ei:s grundinställning är att endast värdehöjande investeringar gjorda från och med den 1 juli 2011 till och med den 30 juni 2015 ska beaktas medan elnätsföretagen anser att, i denna situation, så måste även investeringar gjorda under perioden 1 januari 2011-30 juni 2011 inkluderas.

I denna del hänvisas till vad elnätsföretagen anfört i yttrande 1 i förvaltningsrätten av den 19 mars 2013, avsnitt 4.3.

Därtill lämnas följande korta kommentarer.

Enligt 7 § förordning 2010:304 om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857) skall en anläggningstillgång ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången börjar användas.

För att undvika "ett glapp" vid övergång till den nya lagstiftningen om förhandsreglering har metodiken justerats för den initialt beräknade kapitalbasen. Kapitalbasen tar avstamp i faktiska anläggningstillgångar den 31 december 2010.

Denna kapitalbas justeras därefter på grundval av prognoser från elnätsföretagen för investeringar och utrangeringar för perioden 1 januari 2011-30 juni 2015. Den sålunda beräknade kapitalbasen är den som används i schablonmetoden.

Vid Ei:s bedömning av intäkterna för tillsynsåret 2011 undantas värdehöjande investeringar gjorda under första halvåret 2011 från övergångsmetoden. Detta medför att sådana värdehöjande investeringar därmed får schablonmetodens kapitalkostnad, dvs. en realränta om 5,2 procent. Det saknas då all logik för att Ei, under nästa tillsynsperiod, plötsligt skall belasta dessa investeringar gjorda under första halvåret 2011 med övergångsmetoden och därmed kraftigt försämra avkastningen på gjord investering.

En intäktsram som anses skälig 2011, allt annat lika, kan inte anses oskälig 2012 därför att investeringar första halvåret 2011 plötsligt träffas av övergångsmetoden. En sådan ordning är inte förenlig med en korrekt myndighetsutövning/tillämpning av ellagen.

Vad effekten dock egentligen utvisar är inte att perioden ska ändras på sätt elnätsföretagen alternativt yrkar. Effekten påvisar istället övergångsmetodens allvarliga brister. Utan övergångsmetod uppstår inte extrema, ologiska och orimliga ekonomiska konsekvenser av detta slag. Det går inte att läka övergångsmetodens brister med ett bifallande till alternativyrkande A eller D (eller övriga alternativyrkanden).

## **2. UTVECKLING AV DET RESERVATIONSVIS FRAMSTÄLLDA YRKANDET B (YTTRANDE 1, AVSNITT 4)**

Det i Yttrande 1 framställda alternativyrkandet B avser indexering och blir på samma sätt som övriga alternativyrkanden bara aktuellt att pröva om kammarrätten skulle finna att övergångsmetoden ska vara kvar.

Indexfrågan är inte en fråga, som för det fall yrkandet skulle bifallas, innebär att elnätsföretagen får högre intäktsramar. Det är fortfarande en öppen fråga om en

förändring av indexets utformning kommer att ge elnätsföretagen en högre eller en lägre intäktsram.

Som framgår av tidigare inlagor vid förvaltningsrätten är det en fråga av stor ekonomisk betydelse då indexet utan vidare kan slå i vart fall 4 miljarder kr upp eller ner, utan koppling till det som skall indexeras och utan att extraordinära händelser inträffar. Sådana slag kan i sin tur utlösa överdebiteringstillägg som redan vid små avvikelser kan kosta ett större elnätsföretag mer än 100 miljoner kr.

Ei:s fel rörande indexet avser indexeringen av historiska intäkter 2006-2009 vilka används i övergångsmetoden.

Ei:s misstag rörande indexeringen "såg ut på ett visst sätt" när opåverkbara kostnader ingick i övergångsmetoden. Detta fel har elnätsföretagen fokuserat på i kompletteringen till överklagandet i förvaltningsrätten.

Efter att Ei medgav sitt fel rörande opåverkbara kostnader varigenom dessa lyftes ur övergångsmetoden för att ersättas krona för krona kom dock felet att se annorlunda ut. Situationen beskrivs i yttrande 1 från den 19 mars 2013 och i utlåtandet från professorerna emeritus Daniel Thorburn och Lars Lyberg (**F3 Pag 27-35**).

Kortfattat så motiverades indexets ursprungliga utformning av att opåverkbara kostnader ingick i historiska intäkter. Det är nämligen bara opåverkbara kostnader som påverkas av elprisets förändring. När så opåverkbara kostnader lyftes ur historiska intäkter genom att de lades utanför övergångsmetoden så hade indexet bort ändras på samma sätt. Det delindex som styrs av elprisets utveckling borde också ha lyfts ut.

Ei har inte ändrat i sin modell trots att det är uppenbart att så måste ske och att felet kan slå både uppåt och nedåt på elnätsföretagens intäktsramar.

Vid antagande av att de av Ei fastställda indexen för år 2012 ökar med 2 procent per år under 2013-2015 blir elnätsföretagens sammantagna intäktsramor för 2012-2015 4 miljarder kr lägre än om de index som används för kapitalbasen och drift- och underhållskostnader hade använts, vilket hade varit adekvat att göra.

Ei har nu även fastställda index för år 2013. Det totala faktorprisindexet för elnätsföretag är oförändrade för såväl lokalnät som regionnät.

Utvecklingen under 2014-2015 kan dock bli den motsatta, t.ex. vid höga elpriser angivna år. Slutresultatet blir i så fall att indexeringen enligt Ei:s metod ger högre intäktsramor. Vare sig högre eller lägre intäktsramor är dock motiverade av

förändringar i elpriset. Förändringen av elpriset är inte längre relevant för intäktsramarnas nivå efter det att opåverkbara kostnader lyfts ut ur övergångsmetoden.

Ei:s felaktigt tillämpade index ger en slumpmässig utveckling av intäktsramarnas storlek dels då Ei:s indexering inte avspeglar elnätsföretagens verkliga kostnadsutveckling, dels för att de olika tillämpade indexen, de för historiska intäkter och de för indexering av kapitalbasen och drift- och underhållskostnader, kan röra sig åt olika håll.

Metodikfelet är märkligt då Ei i detta mål, särskilt betonat vikten av en stabil prisutveckling. Det ligger heller inte i kundernas intresse att deras elnätspriser ska bero på elpriset när elpriser inte längre påverkar de kostnader hos elnätsföretagen som bör indexeras.

De sakkunniga redovisar följande sammanfattande slutsatser:

### **F3 Pag 30:**

#### **4. Bedömning**

Vi har ombetts besvara följande fråga:

*Är det rätt av Ei att vid indexering av historiska intäkter använda sig av delindex "överliggande nät" och "nätförluster" som starkt påverkas av spotpriset på Nordpool för opåverkbara kostnader, trots att opåverkbara kostnader inte ingår i historiska intäkter?*

Svaret är nej. Efter det att opåverkbara kostnader inte längre ingår i historiska intäkter är det direkt olämpligt att använda hela "Faktorprisindex för elnätsföretag" för indexeringen av historiska intäkter.

### **F3 Pag 31:**

Den betydande tyngd som spotpriset på Nordpool har i det tillämpade indexet och den starka prisfluktuation som är förknippad med detta pris medför överhängande risk för att indexeringen av historiska intäkter kommer att ge stora ändringar av elnätsföretagens intäktsramar, upp eller ner, som saknar allt samband med den verkliga utvecklingen av de kostnadsposter som ingår i historiska intäkter. Förhållandet att Ei inte plockat bort det delindex som avser opåverkbara kostnader och som påverkas av spotpriset på Nordpool medför en minskad förutsebarhet och leder till sämre överensstämmelse med verkligheten, till men för såväl elnätsföretagen som deras kunder.

Ei har inte lämnat något verkligt bemötande av vare sig elnätsföretagens fakta eller det expertutlåtande som elnätsföretagen givit in.



För det fall kammarrätten skulle ändra punkt 1 i förvaltningsrättens dom och bifalla Ei:s yrkande 1, måste därför alternativyrkande B bifallas.

### **3. UTVECKLING AV DET RESERVATIONSVIS FRAMSTÄLLDA YRKANDET C (YTTRANDE 1, AVSNITT 4)**

Elnätsföretaget hänvisar till avsnitt 6.1 i yttrande 1 av den 19 mars 2013 i förvaltningsrätten.

### **4. GRUNDER FÖR BESTRIDANDET AV EI:S ÄNDRINGSYRKANDE AVSEENDE PUNKT 3 I FÖRVALTNINGSRÄTTENS DOM**

Förvaltningsrätten har delvis bifallit Elnätsföretagets företagsspecifika yrkande avseende ökning av de löpande påverkbara kostnaderna.

Elnätsföretaget hänvisar till vad som anförts i avsnitt 14.3.2.2 i kompletteringen till överklagandet av den 31 maj 2012 i förvaltningsrätten samt till vad som anförs i förvaltningsrättens dom sidan 77f. Härtill kan tilläggas följande.

Det kan noteras att Ei inte ifrågasätter "uppgifterna om tillväxttakten i Vallentuna kommun" (Ei:s överklagande, avsnitt 10.6). Förhållandet är sålunda ostridigt i målet varvid den bedömning som förvaltningsrätten gjort i sin dom på sidan 77 sista stycket också måste uppfattas vara ostridig.

I sitt överklagande vid avsnitt 10.7 hänvisar Ei till ett uttalande i prop. 2008/09:141 s. 65 (**F1 Pag 14**), enligt vilket det anges att "ur ett administrativt perspektiv och för att göra regleringen någorlunda enkel får accepteras att nätföretagen inom en grupp avviker sinsemellan. Det ligger i sakens natur att vissa förenklingar måste tillåtas". Elnätsföretaget vill dock peka på att det på samma sida i propositionen som Ei hänvisar till också anges att "hänsyn kan således behöva tas till att de enskilda nätföretagen verkar under olika objektiva förutsättningar". Det är det som förvaltningsrätten har gjort i detta fall.

Ei för fram uppfattningen att "sådana individuella hänsyn som Nätföretaget anfört inte regelmässigt ska tas" och att det enligt Ei:s uppfattning erfordras "exceptionella omständigheter" (eller "exceptionell individuell avvikelser") för att beakta det som Elnätsföretaget anfört.

Det kan konstateras att Ei:s uppfattning om att det skulle erfordras "exceptionella omständigheter" (eller "exceptionella individuella avvikelser") saknar stöd i ellagen, praxis och dess förarbeten. Med Ei:s utgångspunkt blir det hart när omöjligt för vare sig Elnätsföretaget eller något annat elnätsföretag att någonsin få Ei:s gehör för

sådana objektiva förhållanden som ska beaktas. Vidare har Elnätsföretaget utförligt redogjort för de förhållanden som ligger till grund för det företagsspecifika yrkande som förvaltningsrätten delvis biföll – förhållanden som är ostridiga i målet. Det ska härvid också noteras att förvaltningsrätten endast delvis biföll Elnätsföretagets yrkande varför Ei:s beräkningar/jämförelser vid avsnitt 10.7 blir missvisande. För Elnätsföretagets vidkommande är dock den expansion/tillväxt som sker inom Elnätsföretagets koncessionsområde en realitet som medför ökade påverkbara kostnader. Förvaltningsrättens dom ska därför stå fast och Ei:s ändringsyrkande ogillas.

Som ovan

  
Torgny Wetterberg

  
Kristoffer Ribbing

  
Josefin Mallmin