

Kammarrätten i Jönköping
Box 2203
550 02 Jönköping

KOMPLETTERING AV ÖVERKLAGANDE (Kategori 4)

Mål nr 129-14, 130-14, 131-14 och 132-14

Energimarknadsinspektionen . / . E.ON Elnät Sverige AB m.fl. ("Nätföretagen")

Som ombud för Energimarknadsinspektionen ("Ei") får vi inkomma med följande komplettering till Ei:s överklagade daterat 2013-12-20.

1 GRUNDER I SAMMANDRAG

1.1 Den övergripande grunden för Ei:s överklagande av förvaltningsrättens domar är att nätföretagen genom Ei:s beslut om intäktsram efter justering enligt de av Ei i förvaltningsrätten medgivna metodjusteringarna tillerkänns ersättning i enlighet med 5 kap 6 § ellagen för skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet samt en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Förvaltningsrättens domar innebär omvänt att intäktsramarna i strid med 5 kap 6 § ellagen fastställs till sådana belopp att nätföretagen får oskäligt hög täckning för sina kostnader och dessutom erhåller en orimligt hög avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

2 BAKGRUND TILL REGLERINGEN AV NÄTTARIFFER

2.1 Reglering av naturliga monopol

2.1.1 Verksamhet med drift av elnät och överföring av el utgör ett så kallat naturligt monopol¹. Det innebär att det inte finns några realistiska möjligheter att uppnå en konkurrensutsatt marknad. Rent ekonomiskt vore det både irrationellt och orealistiskt att bygga flera parallella elnät som konkurrerar om kunderna.

¹ Nätverksamhet i form av områdeskoncession kan även vara legala monopol

- 2.1.2 På en konkurrensutsatt marknad leder konkurrensen typiskt sett till att priserna pressas i riktning mot produktionskostnaden. På en marknad där naturligt monopol föreligger behöver denna automatiska effekt ersättas med regelverk och myndighetstillsyn. Regleringar av denna typ finns i Sverige nu för elnätet, gasnätet, telefon- och bredbandsnäten samt (i mindre utvecklad form) för järnvägsnätet.
- 2.1.3 Det grundläggande syftet med regleringen på dessa marknader är således att kunderna inte ska betala mer än nödvändigt samtidigt som monopolföretagen får tillräckliga intäkter för att driva näten på ett bra sätt och dessutom tillförsäkras en skälig vinst om verksamheten drivs på ett professionellt och kostnadseffektivt sätt.

2.2 EU:s reglering

- 2.2.1 I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 (Elmarknadsdirektivet²) har fastställts gemensamma regler för den inre marknaden för el. Ett antal ändringar har gjorts i ellagen i syfte att genomföra elmarknadsdirektivet. Den gällande svenska regleringen är en följd av 2004 års direktiv.
- 2.2.2 Enligt art. 23.2³ i Elmarknadsdirektivet ska tillsynsmyndigheterna ansvara för att, innan dessa träder i kraft, fastställa eller åtminstone godkänna de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer.

2.3 Utvecklingen av den svenska regleringen

- 2.3.1 Den 1 januari 1996 avreglerades den svenska elmarknaden. Syftet med avregleringen var att åstadkomma en klar åtskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). Produktionen och försäljningen skulle ske i konkurrens, medan nätverksamheten, det naturliga monopolet, reglerades särskilt enligt ellagen.⁴ Vid avregleringen uppkom ett behov av en statlig reglering och tillsyn av tarifferna för att förhindra nätkoncessionshavarna från att ta ut oskäligt höga vinster från nätverksamheten.
- 2.3.2 Ett viktigt inslag i regleringen blev bestämmelsen om att nättarifferna ska vara skäliga. Det är elnätsföretagen som ska sätta nättarifferna på ett sådant sätt att de är skäliga enligt ellagens bestämmelser. Under åren har regelverket genomgått förändringar och flera olika metoder för skälighetsbedömning av elnätsavgifterna har tillämpats.

² Nu gällande elmarknadsdirektiv är 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

³ Art 37.6 i nu gällande direktiv

⁴ Prop. 1993/94:162 s. 29

- 2.3.3 Den första metoden som tillämpades under perioden 1996-2002 var att det gjordes en jämförelse med tidigare tariffnivåer. I förarbetena⁵ angavs att en utgångspunkt för nätmyndighetens bedömning av skäligheten borde vara konsumentintresset. I denna reglering blev nätkoncessionshavarens kostnader utgångspunkt för skälighetsbedömningen av tariffnivåerna.
- 2.3.4 Nätnyttomodellen användes i tariff tillsynen under åren 2003-2007. I samband med att nätnyttomodellen togs fram ändrades också 4 kap. 1 § ellagen. Ändringen innebar att det var elnätsföretagens prestation som blev avgörande för skäligheten i nättarifferna. Skälighetsbedömningen avsåg sedan att avgöra om nättariffen, dvs. de samlade intäkterna från denna prestation, kunde anses skälig i förhållande till prestationen. Under år 2009 togs en ny metod för granskning av nättariffer avseende 2008-2011 fram (mellanregleringen). Den övergripande inriktningen var att skapa en balanserad övergång till den nya förhandsprövning som trädde i kraft 2012.
- 2.3.5 I syfte att harmonisera den svenska lagstiftningen med EU-rätten beslutade riksdagen i juni 2009 att elnätsavgifternas skälighet från och med 2012 skulle granskas på förhand genom fastställande av en intäktsram för en period som enligt huvudregeln är fyra år. Ändringarna innebär att det ska göras en förhandsprövning av tarifferna för överföring av el och anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. Skälen och bakgrunden för hela den nya regleringen står att finna i proposition 2008/09:141 "Förhandsprövning av nättariffer".
- 2.3.6 Genom ändringen ersattes 4 kap 1 § ellagen av 5 kap 6 § ellagen där det nu stadgas att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva en nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.
- 2.4 **Särskilt om regleringens syfte**
- 2.4.1 Det övergripande syftet med regleringen av elnäten och nättarifferna framgår av ellagen 3 kap 9 § första meningen, nämligen att "Den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning.". Vidare förklaras det närmare syftet med regleringen i förarbetena⁶ med 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." därefter skriver regeringen "Vidare skall nätföretagen få stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet.". En avvägning ska således göras

⁵ Prop. 1993/94:162 s 59

⁶ Prop. 2008/09:141 s. 58

av de intressen som Ei har att bevaka, dvs. såväl kundkollektivets som nätföretagens villkor.

- 2.4.2 Som vid all kontrollverksamhet för monopol är syftet att skydda kunder och konsumenter men samtidigt ge monopolisten skälig ersättning för den utförda tjänsten. Ei ska således i sin roll som tillsynsmyndighet skydda konsumenterna men med vederbörlig hänsyn till nätföretagens rätt till skäliga vinster.

3 BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV

- 3.1 Ei delar förvaltningsrättens bedömning gällande bevisbördans placering. Det är nätföretaget som enligt huvudregeln i svensk rätt har att övertyga domstolen om att det fattade beslutet är felaktigt. Det är således nätföretaget som har såväl åberopsbördan som bevisbördan i denna typ av mål.

- 3.2 Däremot delar inte Ei förvaltningsrättens bedömning gällande beviskravets styrka. Ei menar att nätföretaget har att enligt huvudregeln i svensk rätt att visa, dvs. styrka, att de faktiska omständigheter som Ei:s beslut grundas på är felaktiga. Några skäl för lättnader av beviskravet saknas i mål om intäktsramens storlek som snarast är att likna med en civilprocess mellan jämbördiga parter med betydande ekonomiska resurser och där dessutom Ei:s beräkningsmodeller och beslut helt bygger på faktiska uppgifter från elnätsbolagen.

- 3.3 Vad gäller frågan om bevisbörda bör även noteras resonemanget i prop. 2001/02:56 "Energimarknader i utveckling - bättre regler och tillsyn", 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.

- 3.4 För framtida praxis på området är det av vikt att kammarrätten prövar frågorna kring åberopsbörda, bevisbörda och beviskravets styrka, se nedan avsnitt 12 om skäl för prövningstillstånd.

4 FASTSTÄLLANDE AV INTÄKTSRAM ENLIGT ELLAGEN

Syftet i detta avsnitt är att redogöra för vilka krav som ellagen och underordnade författningar jämte dess förarbeten ställer på Ei som nätmyndighet vid fastställande av intäktsram för nätverksamhet.

4.1 Tillämpliga bestämmelser

- 4.1.1 5 kap 6 § ellagen är den lagbestämmelse som primärt ger vägledning för nätmyndigheten vid fastställande av intäktsram. Den har följande lydelse:

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

4.1.2 5 kap 8 § ellagen anger:

"Som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar."

4.1.3 5 kap 9 § ellagen anger:

"Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätföretaget använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden".

4.1.4 Ellagens bestämmelser om intäktsramar kompletteras av förordning (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (kapitalbasförordningen). Den för detta mål centrala bestämmelsen i kapitalbasförordningen är 9 § som lyder:

"En anläggningstillgång som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde som motsvarar ett normvärde för en anläggningstillgång som är i huvudsak likadan som den tillgång som ingår i kapitalbasen.

Ett normvärde enligt första stycket ska beräknas med utgångspunkt i den investeringsutgift en nätkoncessionshavare skulle ha för att förvärva eller tillverka en anläggningstillgång under tillsynsperioden på ett kostnadseffektivt sätt med tillbörlig hänsyn till sådana förutsättningar som nätkoncessionshavaren inte själv kan påverka."

4.1.5 Av 10 och 11 §§ kapitalbasförordningen framgår vidare att anläggningens värde i vissa undantagsfall kan bestämmas med utgångspunkt i det faktiska (historiska) anskaffningsvärdet eller det bokförda värdet.

4.1.6 Ellagens och kapitalbasförordningens övriga bestämmelser såvitt gäller fastställandet av intäktsram avser frågor som inte är av intresse i dessa tvister. Andra författningar av betydelse för fastställande av intäktsram enligt ellagen saknas.

4.1.7 Sammanfattningsvis kan således konstateras att ellagen och kapitalbasförordningen, som vi fortsättningsvis kommer att benämna regleringen, endast anger följande beträffande grunderna för fastställande av intäktsram:

- Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader
- Intäktsramen ska ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas)

- Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde som motsvarar en investeringsutgift för att förvärva eller tillverka en anläggningstillgång under tillsynsperioden.

4.1.8 Regleringen är synnerligen översiktlig ifråga om den närmare metoden för fastställande av "skäliga kostnader". Framför allt bestäms inte genom regleringen hur nätföretagens *kapitalkostnader* ska beräknas, vilket är väsentligt eftersom en stor del av kostnaderna för drift av nätverksamhet består i kostnader för anskaffning av anläggningstillgångar, det vill säga kapitalkostnader. Som kommer att framgå i den fortsatta framställningen finns det flera metoder för beräkning av kapitalkostnader och lagstiftaren har inte uttryckt någon preferens för en viss metod. Det har överlämnats till Ei att bestämma hur beräkningen ska ske, dvs. vilken metod som ska användas.

4.2 Förarbeten

4.2.1 Finns det någon ledning i förarbetena om hur regleringen ska tolkas såvitt gäller Ei:s framtagande av metod för fastställande av intäktsramar enligt regleringen? Frågan om fastställande av skäliga kostnader behandlas i avsnitten 6.4 och 6.5 i prop. 2008/09:141. I målet är det främst kapitalkostnaderna som är av betydelse.

4.2.2 *Löpande kostnader*

4.2.2.1 Fastställande av nätföretagens skäliga kostnader bör enligt förarbetena ske i två delar: löpande kostnader respektive kapitalkostnader. Såvitt gäller löpande kostnader innehåller förarbetena inte några utförliga anvisningar. Regeringen skriver att det i "...de alla flesta fall torde det följa av sammanhanget om en kostnad som företaget har ska betraktas som en sådan löpande rörlig eller fast kostnad som ska beaktas vid beräkning av en skälig kostnad i nätverksamheten"⁷. Då det i allt väsentligt är metoden för fastställande av nätföretagens kapitalkostnader som är av intresse för tvistefrågorna i dessa mål berörs endast dessa fortsättningsvis. Vad gäller löpande kostnader ska det dock noteras att regeringen förutsatt att skäliga löpande kostnader vid fastställande av intäktsram normalt bör vara lägre än nätföretagens historiska kostnader.

4.2.3 *Kapitalkostnader*

4.2.3.1 Frågan om beräkning av kapitalkostnader diskuteras främst i avsnitt 6.5 i prop. 2008/09:141. Såvitt gäller grundläggande reglermässig värderingsmetod uttrycks en preferens för ett kapacitetsbevarande perspektiv och användning av ett

⁷ Prop 2008/09:141 s. 65

nuanskaffningsvärde.⁸ I övrigt anges bland annat att beräkningen ska grundas på verkliga tillgångar, inkludera tillgångar som inte innehas med äganderätt samt även kunna inkludera tillgångar som inte behövs i driften. Ingen av dessa frågor är tvistiga i målet.

- 4.2.3.2 När det gäller själva beräkningen av kapitalkostnader, det som i propositionen benämns "avskrivningsmetod", diskuteras fyra olika metoder: nominell linjär, nominell annuitet, real linjär och real annuitet, men det uttrycks ingen preferens för någon viss metod.⁹ Vad regeringen inte tagit ställning till, är det förhållandet att de olika metoderna ger mycket olika utfall vid fastställande av intäktsram. Det torde vara uppenbart att detta överlåtits till Ei att hantera, eftersom frågan om kapitalbasens storlek tillsammans med frågan om hur kapitalkostnaderna ska beräknas var den helt centrala delen i SOU 2007:99 "Förhandsreglering av elnätstariffer m.m."

4.3 Slutsatser om regleringen och val av metod

- 4.3.1 Det finns flera tänkbara metoder för fastställande av nätföretagens kapitalkostnader, vilka är förenliga med regelverket, som detta kommit till uttryck i ellagen, kapitalbasförordningen och förarbetena.
- 4.3.2 Den metod som nätmyndigheten utformar kan således i olika grad bygga på det kapacitetsbevarande perspektivet (även om det torde stå klart enligt regeringen att modellen i vart fall bör ha en kapacitetsbevarande ansats). Såvitt gäller beräkning av kapitalkostnaderna kan nätmyndigheten åtminstone tillämpa någon av metoderna real linjär eller real annuitet då båda dessa bygger på en kapacitetsbevarande ansats. Vilken teknik som väljs ger mycket stor påverkan på slutresultatet. I bilaga till denna inlägga återfinns en närmare beskrivning av olika metoder för kostnadsberäkning och skillnaderna i resultat mellan olika metoder, **bilaga 1**.
- 4.3.3 Mot bakgrund av att regleringen således överlämnar en del till nätmyndighetens bedömning går det inte att uppfatta denna på det sättet att nätmyndigheten måste använda någon viss metod. Inom det formella ramverk som regleringen tillhandahåller finns utrymme för flera olika metoder och beräkningsätt. Med regleringens "formella ramverk" avses här de bestämmelser i ellagen och kapitalbasförordningen som beskriver *hur* fastställande av intäktsram ska ske, dock utan att ange något om nivån på intäktsramen.
- 4.3.4 Nätmyndighetens bedömningsutrymme begränsas emellertid inte endast av det formella ramverket. Myndigheten är också skyldig att komma till *materiellt* riktigt

⁸ Prop 2008/09:141 s. 72-73

⁹ Prop 2008/09:141 s. 76-77

resultat i form av rätt storlek på intäktsramen. Det formella regelverket är inte till mycket hjälp i denna del. Skillnaderna i intäktsramens storlek blir nämligen synnerligen stora beroende på hur framför allt kapitalkostnaderna beräknas. När det gäller att komma till ett materiellt riktigt resultat är regleringen således av mindre betydelse, eftersom det inom ramen för detta är fullt möjligt att fastställa kapitalkostnaderna till olika storlek. Detta är ett mycket väsentligt faktum vid bedömning av de aktuella målen. Som utvecklas närmare i avsnitt 6 är förvaltningsrättens dom dessvärre starkt präglad av uppfattningen att regleringen automatiskt leder till användning av schablonmetoden och de intäktsramar som följer av denna. Med missuppfattningen att schablonmetoden är den enda möjliga metoden enligt regleringen kunde förvaltningsrätten knappast komma till någon annan slutsats än att Ei:s användning av övergångsmetoden måste vara felaktig.

- 4.3.5 I själva verket styrs intäktsramens storlek i relativt liten utsträckning av det formella ramverket för regleringen i ellagen och kapitalbasförordningen. Det finns ett betydande bedömningsutrymme för Ei. Därmed inte sagt att intäktsramen kan och får fastställas till vilket belopp som helst. Intäktsramens storlek är i själva verket helt styrd av 5 kap 6 § ellagen. Intäktsramen ska ge *skälig* kostnadstäckning och *rimlig* avkastning. Annorlunda uttryckt: vid fastställande av intäktsramar får det inte tillämpas en teknik för beräkning av kapitalkostnader som leder till en oskäligt hög eller låg uppskattning av nätföretagens kapitalkostnader.¹⁰ Oavsett vilken metod som tillämpas måste det ske en skälighetskontroll mot 5 kap 6 § ellagen. I annat fall är risken uppenbar att en metod som kan förefalla teoretiskt riktig leder till ett materiellt felaktigt resultat. Hur denna skälighetskontroll bör ske enligt Ei:s uppfattning utvecklas närmare i avsnitt 7.1.
- 4.3.6 Sammanfattningsvis kan följande konstateras när det gäller val av metod för fastställande av intäktsram enligt ellagen. Metoden styrs i grova drag av det formella ramverket för regleringen i ellagen och kapitalbasförordningen. Detta ramverk ger emellertid begränsad ledning när det gäller det materiella resultatet, det vill säga intäktsramens storlek. Intäktsramens storlek styrs istället av principerna om *skälighet* och *rimlighet* i 5 kap 6 § ellagen. Det är således upp till nätmyndigheten och domstolarna att inte tillämpa en metod som ger upphov till vare sig oskäligt låg eller hög kostnadstäckning eller orimligt låg eller hög avkastning.
- 4.3.7 Förvaltningsrätten synes emellertid ha uppfattat det formella ramverket för regleringen på det sättet att det faktiskt anger en *specifik och konkret* metod för fastställande av skäliga kostnader. Exempelvis anger förvaltningsrätten att om beräkningsmodellen (varvid förvaltningsrätten syftar på den så kallade schablonmetoden) ger ett orimligt resultat, "...kan det tyda på brister i

¹⁰ Det förhållandet att schablonmetoden innebär oskäligt hög ersättning för nätföretagens kapitalkostnader, och därmed är i strid med lagen, utvecklas närmare i avsnitt 6.

beräkningsmodellen eller den reglering som beräkningsmodellen bygger på¹¹, samt att den ökning av nättarifferna som schablonmetoden leder till "...torde i sådant fall vara en effekt av regleringen eller brister i beräkningsmodellen"¹².

- 4.3.8 Förvaltningsrätten har således baserat sitt avgörande på den uppenbart felaktiga utgångspunkten att regleringen automatiskt leder till användning av schablonmetoden för beräkning av kapitalkostnader, eller annorlunda uttryckt; att schablonmetoden skulle utgöra regleringens praktiska förverkligande.
- 4.3.9 I själva verket styr regleringen inte alls mot användning av just schablonmetoden. Nätmyndigheten kan använda flera metoder som leder till olika resultat i form av nivå på intäktsramen. Det är däremot ett absolut krav att intäktsramen är skälig och rimlig ifråga om kostnadstäckning och avkastning. Resultatet av metoden eller beräkningsmodellen kan således inte bli orimligt och samtidigt förenligt med regleringen.

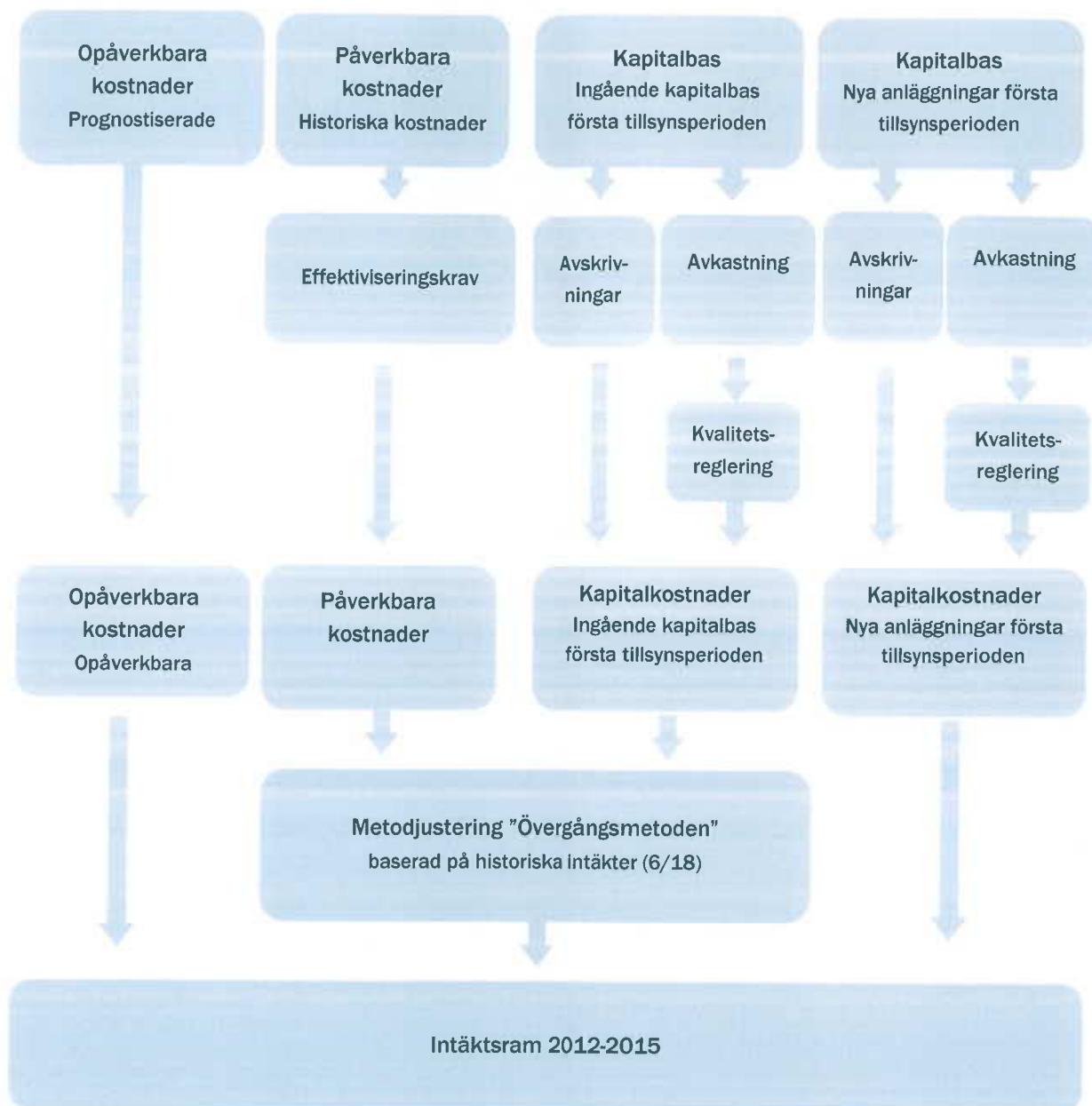
5 EI:S METOD FÖR FASTSTÄLLANDE AV INTÄKTSRAM

5.1 Beskrivning av metoden

- 5.1.1 Ei:s ursprungliga metod för fastställande av intäktsram framgår av de överklagade besluten. Genom Ei:s medgivanden i förvaltningsrätten har metoden justerats. Av bilden nedan framgår schematiskt den metod som Ei, i enlighet med yrkandena i målen, slutligen anser bör användas.

¹¹ Se exempelvis förvaltningsrättens dom i mål 7985-11 s. 38 (samma skrivning finns i samtliga överklagade domar).

¹² Samma dom som ovan s. 40.



5.1.2 För att beräkna en intäktsram med schablonmetoden och övergångsmetoden görs en jämförelse mellan nivån på historiska intäkter och nivån som beräknas med schablonmetoden. Nätföretagen 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.

5.1.3 De olika delarna i beräkningen kan beskrivas på följande sätt: de opåverkbara kostnaderna samt kapitalkostnaderna för alla nya anläggningar som tillkommer

under perioden beräknas i enlighet med schablonmetoden. Resterande kostnadsposter som ingår, dvs. påverkbara kostnader och kapitalkostnader avseende den vid periodens början ingående kapitalbasen beräknas i enlighet med schablonmetoden men jämförs sedan med motsvarande historiska värden och reduceras i enlighet med övergångsmetoden.

5.2 **Schablonmetoden tillsammans med övergångsmetoden är en metod för att beräkna en rimlig intäktsram för perioden 2012-2015**

- 5.2.1 En grundläggande missuppfattning i den pågående rättsliga prövningen från såväl nätföretagens som förvaltningsrättens sida är som tidigare angivits att schablonmetoden skulle vara en metod fastställd i lag eller anvisad av förarbetena, dvs. att den är en automatisk följd av regleringen. Enligt Ei strider en tillämpning av enbart schablonmetoden för att fastställa en intäktsram mot ellagen såtillvida att resultatet, i vart fall på kort sikt, innebär en systematisk överkompensation såvitt avser avkastningen för nätföretagen. För att vara i överensstämmelse med ellagen måste schablonmetoden kompletteras med en justering för att komma till rätta med dessa övergångseffekter. Denna metodjustering har i målet benämnts övergångsmetoden. Rätteligen bör schablonmetoden och övergångsmetoden tillsammans benämnas Ei:s metod för fastställande av intäktsram för nätföretag. Den metoden, tillsammans med de medgivandens om Ei gjort under processen, ger tillsammans det materiella resultat som lagstiftningen avsett, dvs. såväl skälig kostnadstäckning som rimlig avkastning för nätföretagen.
- 5.2.2 Såsom beskrivits närmare i avsnitt 4.1 innehåller ellagen och övriga författningar mycket få anvisningar om hur intäktsramar ska fastställas i materiellt hänseende. Det som framgår är i huvudsak att intäktsramen ska ge skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning, samt att en kapitalbas ska fastställas med tillämpning av nuanskafteringsvärde. Det anges inte närmare vilken metod Ei ska använda för att åstadkomma det föreskrivna resultatet om skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning.
- 5.2.3 Oaktat att regleringen inte föreskriver i detalj vilket resultat som ska uppnås eller närmare anger vilka metoder och beräkningsmodeller som ska användas åligger det nätmyndigheten att fastställa intäktsramar till belopp. Ett alternativ, dock möjligen inte särskilt lämpligt, skulle vara att i varje enskilt fall göra en allmän bedömning utifrån kriterierna om skälighet och rimlighet. En sådan metod skulle kunna kritiserats för att vara alltför godtycklig och svårkontrollerbar. Vidare är det i praktiken en omöjlighet att genomföra sådana individuella bedömningar utan ett mycket stort tillskott av resurser till Ei. Det är därför lämpligt och brukligt att myndigheten ifråga gör en tolkning av regelverket och tar fram en strukturerad metod för bedömningen som kan användas på samtliga nätföretag.

- 5.2.4 När Ei inledde arbetet med att ta fram en arbetsmetod för fastställande av intäktsramar hade Ei inte tillgång till någon detaljerad information om vilka anläggningar nätföretagen hade eller hur kostnaderna för dessa historiskt sett förts vidare till kund. Några uppgifter om anläggningarnas ålder fanns inte heller. Denna information hade endast nätföretagen själva. Mot bakgrund av det pressade tidschemat för att införa en förhandsprövning och det mycket omfattande arbete av administrativ, ekonomisk och juridisk karaktär som krävdes från Ei och nätföretagen var det nödvändigt för Ei att i ett tidigt skede att lägga fram en inriktning för arbetet. I detta syfte tog Ei fram och valde även att publicera ett antal rapporter om den grundläggande bedömningsmetod Ei *avsåg* att tillämpa när Ei hade fått in efterfrågad information från nätföretagen. Det är beräkningsmetoden som beskrevs i dessa rapporter som kommit att kallas schablonmetoden.
- 5.2.5 Schablonmetoden finns inte beskriven i några myndighetsföreskrifter eller i någon annan form av rättskälla. Schablonmetoden har aldrig använts i några beslut före det att den kom att användas som en del av metoden i de överklagade besluten och kan således inte därför ens göra anspråk på att utgöra myndighetspraxis. Schablonmetoden togs fram i en kontext där Ei inte hade tillgång till de data som krävs för att göra beräkningar utifrån metoden.
- 5.2.6 Schablonmetoden kan mot ovanstående bakgrund bäst beskrivas som en arbetshypotes eller preliminär beräkningsgrund som Ei arbetade utifrån under en period när tillräcklig data inte fanns att tillgå. Schablonmetoden är inte och har aldrig varit bindande för Ei eller för någon annan.
- 5.2.7 När nätföretagen slutligen rapporterat in all information om anläggningarna och Ei använt dessa i beräkningsmodellen framkom det att schablonmetoden för den första tillsynsperioden – generellt sett – gav upphov till oskäligt hög kostnadstäckning och orimligt hög avkastning, dvs. var i strid med ellagen. Det är en självklarhet att en myndighet har rätt att justera sina bedömningsmetoder när så är påkallat för att komma till ett korrekt materiellt resultat enligt den lagstiftning som myndigheten har att tillämpa. Detta är än mer tydligt när bedömningsmetoden ifråga aldrig tidigare har använts i beslut och således endast utgör en preliminär beräkningsmodell.

6 SCHABLONMETODEN LEDER TILL OSKÄLIG KOSTNADSTÄCKNING OCH ORIMLIG AVKASTNING

6.1 Klargörande beträffande kostnadstäckning och avkastning

- 6.1.1 Nedan i detta avsnitt berörs frågan om skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning enligt 5 kap 6 § ellagen. Inledningsvis är det emellertid lämpligt att klargöra det inbördes förhållandet mellan kostnadstäckning och avkastning.

- 6.1.2 Regleringen av intäktsramar bygger på att nätföretagen ska tillåtas erhålla dels täckning för skäliga kostnader, dels rimlig avkastning. Vidare är bedömningen uppdelad i ett moment som avser beräkning av kostnad (löpande kostnader och kapitalkostnader) och ett moment som avser fastställande av kalkylränta. Detta kan lätt leda till missuppfattningen att frågan om kostnadsersättning praktiskt är åtskild från frågan om avkastning, eller annorlunda uttryckt: att nätföretagets avkastning enbart bestäms av kalkylräntan medan kostnadsersättningen är en separat beräkning som inte påverkar nätföretagets avkastning.
- 6.1.3 I själva verket är kostnadsersättningen i praktiken tätt sammankopplad med vilken avkastning som nätföretaget i fråga kommer att uppnå. Nätföretagets reella avkastning bestäms således av vilken kalkylränta som tillämpas och (i minst lika hög grad) av vilka metoder som används vid kapitalkostnadsberäkning. Om kostnaderna beräknas till ett oskäligt högt belopp (vilket enligt Ei:s förmenande är fallet vid användning av schablonmetoden) kommer därför avkastningen också att bli orimligt hög. Av detta skäl är det i praktiken knappast lämpligt att i bedömningen göra någon åtskillnad mellan skälig kostnadstäckning å ena sidan och rimlig avkastning å andra sidan.
- 6.1.4 Ovanstående kan illustreras med ett enkelt exempel. Ett och samma nätföretag kan beroende vilken metod som används för kostnadsberäkning anses ha kostnader som uppgår till 100 miljoner kronor vid användning av en metod och 110 miljoner kronor om en annan metod används. Även om exakt samma kalkylränta tillämpas kommer företaget i det senare fallet att få (minst) 10 miljoner mer i intäktsram. Detta innebär kort sagt att företaget i det senare fallet kommer att erhålla högre *avkastning* på sitt kapital, oaktat att skillnaderna i de båda fallen endast består i metoden för *kostnadsberäkning*. Intäktsramen tilldelas som en klumpsumma och pengarna är inte öronmärkta för "kostnadstäckning" respektive "avkastning". Av detta skäl gör Ei i nedanstående redogörelse inte någon distinkt åtskillnad mellan kostnadstäckning å ena sidan, och avkastning å andra sidan.
- 6.1.5 När anläggningarna i kapitalbasen åsätts ett nuanskningsvärde innebär det att kapitalbasens "värde" alltid kommer att skilja sig väsentligt från anläggningarnas bokförda eller marknadsmässiga värde, så länge det inte är fråga om ett helt nytt nät. Så är också fallet beträffande nätföretagets anläggningar. Detta är förutsett i regleringen och utgör inte heller något hinder för möjligheten att fastställa intäktsramar med skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning. Hur kapitalkostnaderna uppskattas inom ramen för fastställande av intäktsram är en annan fråga som främst avgörs av vilka metoder för kapitalkostnadsberäkning som används, se närmare bilaga 1.
- 6.1.6 För att beräkna kostnaden för kapitalet kan man göra på åtminstone två olika sätt, se bilaga 1. Med real linjär metod tas hänsyn till hur stor del av kapitalet som

återstår efter avskrivningar. En beräkning av kostnaden för kapitalbindningen med real annuitet är däremot mera komplicerad. Med real annuitet fördelas kostnaden för kapitalbindningen och avskrivningskostnaden jämt över en anläggnings livslängd med följande formel: $\text{Kapitalkostnad} = \text{Annuitet} * \text{Nuanskaffningsvärdet (NUAK)}$
Annuitetsfaktorn beräknas med följande formel: $\text{Annuitetsfaktorn} = \frac{r}{1 - (1+r)^{-n}}$ där r =kalkylräntan och n =avskrivningstiden. Som exempel kan nämnas att med en avskrivningstid på 40 år och en kalkylränta på 6 procent så blir annuitetsfaktorn 0,066. Det är alltså inte så enkelt som att kalkylräntan multiplicerat med NUAK ger den avkastning nätföretagen erhåller på kapitalbasen.

6.1.7 Nätföretagen har i förvaltningsrätten gjort gällande att deras kalkylränta genomsnittligt endast skulle uppgå 3,1 procent enligt Ei:s beslut om intäktsramar. Denna siffra fås genom att de räknar "baklänges" utifrån den intäktsram de fått med Ei:s beslut och utifrån det nuanskaffningsvärde som används för att beräkna kapitalkostnader. En kalkylränta på 3,1 procent ska dock inte förväxlas med den avkastning som uppnås på det verkliga kapital som krävs för att bedriva nätverksamhet. Avkastningen på eget kapital och vinstmarginalen blir totalt sett mycket högre, se vidare 6.3.4 och 6.3.5.

6.2 Vad är skäligt och rimligt enligt 5 kap 6 § ellagen?

6.2.1 I avsnitt 4 ovan konstaterades att regleringen av intäktsramar inte innehåller några närmare anvisningar om hur kapitalkostnader ska beräknas. Detta innebär att det är möjligt att beräkna kapitalkostnader på olika sätt med väsentligt olika resultat.

6.2.2 Det konstaterades vidare att i en sådan situation måste bedömningen falla tillbaka på den materiella regeln i 5 kap 6 § ellagen. Detta innebär att kostnaderna ska beräknas till en skälig nivå och att nätföretagets avkastning ska vara rimlig. Nätmyndigheten får inte använda en metod som beräknar kostnaderna oskäligt högt och som ger orimligt hög avkastning. Oavsett vilken teoretisk metod som används måste det resultat som följer av beräkningen skälighetskontrolleras och om nödvändigt skälighetsanpassas innan intäktsram fastställs.

6.2.3 Mot bakgrund av det anförda uppkommer frågan vad som är en skälig nivå och hur den bedömningen ska göras. Vilka parametrar ska nätmyndigheten beakta för att bedöma skälig storlek på intäktsramen? Förarbetena innehåller inga direkta anvisningar som specifikt tar sikte på hur bedömningen av den totala kostnadsnivån enligt 5 kap 6 § ellagen ska gå till.

6.2.4 Ei för sin del gör följande bedömning: 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 avgifter de finner lämpliga. Detta

förhållande, som är självklart och närmast får räknas som ett notoriskt faktum, stöds även av förarbetena.¹³

- 6.2.5 Det är också tydligt att nätföretagen, förutsatt att de sköts på ett rimligt effektivt sätt, bör ges förutsättningar att gå med vinst och genomföra nödvändiga investeringar. Det ligger emellertid i kravet på att elkunderna inte ska behöva betala mer än nödvändigt för sin tillgång till elnätet 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. Nätmyndigheten ska visserligen inte kontrollera enskilda företags vinstnivåer men om de *genomsnittliga* vinsterna för hela branschen ligger på en anmärkningsvärt hög nivå i jämförelse konkurrensutsatta branscher är det en stark indikation på att en viss metod för fastställande av intäktsram inte följer ellagens krav på skälighet och rimlighet.
- 6.2.6 Ei menar således att ellagens stadgande om skäliga kostnader ska förstås på det sättet att kostnadsberäkning vid fastställande av intäktsram 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.

6.3 Ekonomiska konsekvenser av förvaltningsrättens dom

- 6.3.1 I regleringen och dess förarbeten ges ingen vägledning för hur skälighet och rimlighet avseende kostnadstäckning och avkastning ska bedömas mer konkret. Ei väljer därför att nedan beskriva de ekonomiska konsekvenserna av förvaltningsrättens dom utifrån flertal olika aspekter. Ei menar att dessa fakta tillsammans ger mer än tillräckligt stöd för slutsatsen att kostnadsberäkningen blir oskälig och avkastningen orimlig med den metod som förvaltningsrätten sanktionerat.
- 6.3.2 ***Allokeringen till kapitalkostnader fördubblas utan grund***
- 6.3.3 Förvaltningsrättens dom innebär att elnätsföretagen får en fördubbling av den del av intäktsramen som avser att täcka kapitalkostnader, se tabell nedan.

¹³ Se t.ex. prop. 2008/09:141 s. 58

Tabell - Nätföretagens intäkter och kostnader enligt förvaltningsrättens dom¹⁴

	2012-2015	2006-2009
Elnätsföretagens totala intäkter	196 mdr	132 mdr
Opåverkbara kostnader	61 mdr ¹⁵	45 mdr
Påverkbara kostnader	35 mdr	37 mdr
Återstår för kapitalkostnader ¹⁶	100 mdr	50 mdr

- 6.3.3.1 För att bedöma rimligheten av denna fördubbling bör två faktorer beaktas: (i) storleken på kommande investeringar, samt (ii) det kapital som redan nedlagts i verksamheten historiskt.
- 6.3.3.2 De samlade nettoinvesteringar (investeringar minus utrangeringar) som elnätsföretagen i sina ansökningar om intäktsram själva prognosticerat uppskattades till cirka 16 miljarder kronor. Under tillsynsperioden 2012-2015 kan finansieringskostnaden för dessa investeringar uppskattas, enligt de principer och den kalkylränta som förvaltningsrätten använt i sina domar, till cirka 3 miljarder kronor. Således motsvarar elnätsföretagens egna prognoser om kommande investeringar i elnäten, för ökad leveranssäkerhet och för ökad utbyggnad för att ta emot vindkraft, endast en marginell del i förhållande till den ökning av avkastningen på kapital som begärts och som förvaltningsrättens domar innebär.
- 6.3.3.3 Fördubblingen av den del av intäktsramarna som avser kapitalkostnader beror således inte på några reella förändringar i nätföretagens verksamhet och investeringsbehov. Förändringen beror istället på den metod för kostnadsberäkning som använts.
- 6.3.4 ***Nätföretagens avkastning på eget kapital blir orimligt hög***
- 6.3.4.1 Avkastning på eget kapital utgör ett mått på företagets vinst i förhållande till det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan i sin tur beskrivas som det bokföringsmässiga nettovärdet på företaget, eller tillgångarna minus skulderna.

¹⁴ Beloppen för år 2006-2009 avser verkliga intäkter och kostnader. Beloppen för 2012-2015 avser intäktsramar.

¹⁵ Avser elnätsföretagens egna prognoser lämnade i samband med ansökan om intäktsram.

¹⁶ Termen "kapitalkostnader" syftar i detta sammanhang på kostnader för kapitalförslitning (avskrivningar) och kapitalbindning (avkastning).

6.3.4.2 Nätföretagens totala egna kapital inklusive obeskattade reserver uppgår till cirka 64 miljarder kronor¹⁷. Detta innebär att den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet för nätföretagen under tillsynsperioden blir cirka 27 procent.¹⁸ Det torde stå utom allt rimligt tvivel att en genomsnittlig avkastning på eget kapital om 27 procent är synnerligen förmånlig för nätföretagen.

6.3.5 **Nätföretagens vinstmarginal blir orimligt hög**

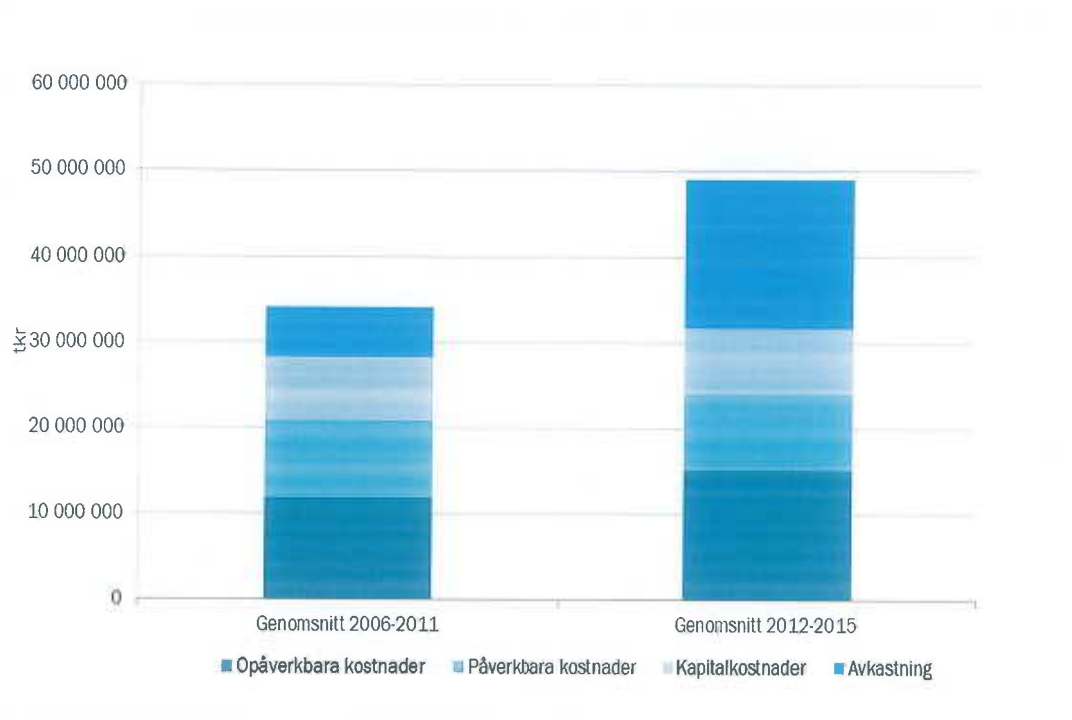
6.3.5.1 Vinstmarginalen är måttet på den andel av ett företags försäljning som utgör vinst, det vill säga intäkter minus kostnader.

6.3.5.2 Med den metod för fastställande av intäktsram som följer av förvaltningsrättens dom kommer nätföretagens samlade intäktsramar att uppgå till cirka 196 miljarder kronor under tillsynsperioden. De totala faktiska kostnaderna kan enligt tillgängliga data prognostiseras till cirka 126 miljarder kronor. Detta innebär att den samlade potentiella vinsten för nätföretagen kan uppskattas till cirka 70 miljarder kronor, vilket innebär en vinstmarginal på cirka 35 procent. För att relatera till hur detta påverkar kunderna har den potentiella vinsten (70 miljarder) satts i relation till antal förvärvsarbetande svenskar (ca 4,5 miljoner). Resultatet blir att den potentiella vinsten under tillsynsperioden utgör cirka 15 500 kronor per förvärvsarbetande svensk.

I diagrammet nedan visas den årliga utvecklingen av nätföretagens intäkter, kostnader och avkastning historiskt och med prognos utifrån förvaltningsrättens dom (med en kalkylränta på 6,5 procent).

¹⁷ Beloppet är hämtad från nätföretagens årsrapporter till Ei

¹⁸ Avkastningen beräknas genom att kapitalkostnaden inklusive avkastning som regleringen enligt förvaltningsrättens domar tillåter minskas med elnätsföretagens verkliga kapitalkostnader. Avkastningen divideras sedan med fyra för att få en årlig avkastning och jämförs sedan med det egna kapitalet inklusive 78 procent obeskattade reserver.



6.3.5.3 Vad som är en rimlig vinstmarginal varierar från bransch till bransch. Inom vissa branscher som t.ex. dagligvaruhandeln och byggsektorn kan en vinstmarginal på 5 procent betraktas som tillfredsställande. I en investeringstung bransch som t.ex. elnätsverksamhet är det typiskt sett rimligt med en något högre vinstmarginal, men det står helt klart att en genomsnittlig vinstmarginal om 35 procent måste betraktas som exceptionellt hög.

6.3.6 **Sammanfattande kommentarer avseende skäligheten i intäktsramarna**

6.3.6.1 Av fakta i målet framgår att om de intäktsramar som följer av förvaltningsrättens dom blir verklighet kommer nätföretagen tillerkännas ökad ersättning för kostnader som vida överstiger den faktiska ökningen av kostnaderna som nätföretagen själva har redogjort för. Den faktiska kostnadsökningen som nätföretagen har redogjort för utgör endast en bråkdel av den kostnadsersättning som nätföretagen berättigas till om förvaltningsrättens dom står sig.

6.3.6.2 Nätföretagen kommer att kunna generera säkra och pålitliga vinster som med råge överträffar vad företag i jämförbara branscher kan påräkna. Den potentiella sammanlagda vinsten för nätföretagen, om förvaltningsrättens dom står sig, uppgår till närmast ogripbara summor. Vad det i praktiken är fråga om är en omfattande förmögenhetsöverföring från elkunderna till nätföretagens ägare.

6.4 Konsumentintresset beaktas inte i tillräckligt utsträckning

- 6.4.1 Förvaltningsrättens bedömning att Ei saknar rätt att särskilt beakta konsumentintresset vid sin bedömning av nätföretagens intäktsramar är anmärkningsvärd i sig. Förhandsregleringen avseende intäktsramar har skapats i syfte att uppfylla kraven i elmarknadsdirektivet. En central utgångspunkt för lagstiftningen är konsumentskyddet.
- 6.4.2 Vidare har Ei som myndighet att bevaka att kunderna, däribland konsumenterna, får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Förvaltningsrätten har i sina domar uttryckt att Ei saknar uttryckligt stöd för att ta särskild hänsyn till konsumentintresset och hänvisat till att detta inte uttryckligen framgår av Ei:s regleringsbrev och instruktion. I Ei:s instruktion¹⁹ framgår dock tydligt att Ei har som uppgift att stärka och främja energikonsumenternas rättigheter och ställning. Som förordning gäller instruktionen över vad som anges i de regleringsbrev som hänvisats till. Förvaltningsrätten har felaktigt valt att bortse från detta.
- 6.4.3 Ett skäligt pris för elkonsumenten kan aldrig bygga på något annat än att nätföretaget endast ska ha rätt att ta ut skäliga avgifter för sin tjänst. Regleringen om intäktsramar tillsammans med övrig reglering avseende nättariffer har således inte endast till syfte att fastställa vilka intäkter som är skäliga för nätföretagen utan även att tillse att kunden får betala ett skäligt pris. Enligt Ei ger även förarbetena till regleringen ett tydligt stöd för att lagstiftarens avsikt varit att kundintresset, däribland kundernas intresse av låga och stabila nättariffer, särskilt ska beaktas vid bestämmandet av intäktsramar för nätföretag, se nedan avsnitt 7.3. Även detta har förvaltningsrätten felaktigt valt att bortse ifrån.

7 KONTROLL AV SKÄLIGHET OCH VERKLIGHET

7.1 Skälighetsbedömning av nätföretagets kostnader

- 7.1.1 I avsnitt 4 ovan konstaterades att regleringen av intäktsramar inte innehåller några närmare anvisningar om hur kapitalkostnader ska beräknas. Vidare har i avsnitt 6.2 ovan redogjorts för att den metod som används inte får strida mot vad som är skäligt och rimligt.
- 7.1.2 Ei får inte vid bestämmande av intäktsramar använda en metod som beräknar kostnaderna oskäligt högt eller som ger orimligt hög avkastning. Oavsett vilken teoretisk metod som används måste det resultat som kommer ut ur beräkningen "skälighetskontrolleras" innan en intäktsram slutligen fastställs. Ei valde att använda en jämförelse med historiska värden.

¹⁹ Förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

- 7.1.3 I detta sammanhang måste noteras att nätföretagen för sin del inte har kommit med några förslag om hur skälighetsanpassning av intäktsramen bör ske. De har istället låst fast sig vid schablonmetoden och försöker därför ge sken av att schablonmetoden är den enda metod som är tillåten enligt regleringen och att verkligheten inte har med fastställande av intäktsramarna att göra utan att skäligheten och rimligheten endast ska bedömas efter en reglermässig beräkning. Ei menar att man tydligt visat att detta synsätt leder till ett materiellt felaktigt resultat.
- 7.1.4 Faktum är att det knappast finns något enkelt och i alla delar tillfredsställande sätt att göra den skälighetskontroll som krävs av 5 kap 6 § ellagen. Det optimala hade naturligtvis varit om nätmyndigheten trots frånvaro av data från nätföretagen genom en lycklig slump hade lyckats utforma en metod för beräkning av kostnader som gav ett i alla avseenden skäligen resultat från början. Möjligheten att lyckas med ett sådant konststycke måste dock betraktas som begränsad. Det är därför inte överraskande att det behöver ske skälighetsanpassningar i samband med ett beslut om intäktsram fattas.
- 7.2 Övergångsmetoden utgör ett lämpligt sätt att skälighetsanpassa intäktsramarna**
- 7.2.1 Ei menar att i frånvaro av andra objektiva bedömningsdata utgör historiska intäkter 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. Med de anpassningar som kan vara nödvändiga till följd av nätföretagets investeringar och förändringar i opåverkbara kostnader ger de historiska intäkterna därmed också en om inte perfekt, så ändå rimlig, indikation på vilka intäkter som är nödvändiga för driften 2012-2015.
- 7.2.2 Användning av historiska data som ett sätt att skälighetskontrollera resultatet av en teoretisk modell är på intet sätt unik för Sverige. Vid utvärdering av den valda modellen framstår en jämförelse med Norge som särskilt relevant mot bakgrund av de likheter som finns mellan länderna. Även Norge har ett mycket stort antal nätföretag i förhållande till storlek och befolkningsunderlag (cirka 150 bolag på cirka fem miljoner invånare). Detta förhållande är inte alldeles oviktigt eftersom det innebär att bedömningsmetoden måste vara förhållandevis enkel och lätthanterlig. Det är, på samma sätt som i Sverige, inte möjligt att göra skälighetskontrollen utifrån alltför ingående undersökningar av det enskilda nätföretagets individuella förhållanden. Detta står i kontrast mot till exempel Storbritannien, som har 12 nätföretag och cirka 63 miljoner invånare. Där sker skälighetsbedömningen utifrån en mycket noggrann undersökning av det enskilda företagets individuella förhållanden och investeringsbehov.

- 7.2.3 I Norge fastställs nätföretagens skäliga kostnader genom en kombination av en teoretiskt framräknad normkostnad och företagens verkliga historiska kostnader. Mer konkret bestäms 40 procent av tillåtna kostnader utifrån historiska kostnader och 60 procent utifrån kostnadsnormen.²⁰ Skälet till denna ordning är kort sagt att alla beräkningsmodeller innehåller brister som innebär att resultatet i många fall blir oskäligt när de appliceras på en mängd olika företag med skiftande förhållanden. Varje nätföretag är unikt och har sin egen historik. Det kan finnas mängder med orsaker till att ett företag har en högre kostnadsbild än ett annat. Det kan också finnas brister i det sätt på vilket data mäts, rapporteras och samlas in.
- 7.2.4 Konklusionen är att teoretiska modeller kan behöva anpassas. Ett sätt att göra detta är att låta det enskilda nätföretaget faktiska historiska förhållanden påverka intäktsramen.

7.3 Skäligheten ur ett kundperspektiv

- 7.3.1 Ett genomgående tema i nätsföretagens argumentation och nu även i förvaltningsrättens domar är att Ei har haft att helt att bortse från verkligheten. Ei menar att 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. Det är just detta som Ei sökt göra genom att i sin metod jämföra med de historiska intäkterna och utjämna till rimliga nivåer, dvs. det som benämns övergångsmetoden.
- 7.3.2 Ei menar att det är uppenbart utifrån ellagens syfte att intäktsramen skall vara skälig, inte enbart ur nätbolagets perspektiv utan även utifrån ett kundperspektiv.
- 7.3.3 Utifrån vilka hänsyn ska då skälighets- och rimlighetsbedömningen ske? I prop. 2008/09:141 finns viss ledning. En viktig utgångspunkt i regleringen är att så långt som möjligt separera bedömningen av skäligheten av kundernas avgifter/tariffer från nätbolagens intäktsramar. Regeringen skriver "Konsumentintresset kan även fortsättningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. krav på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagets avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande.". Detta innebär enligt Ei att nätbolagens intäkter ska vara skäliga på en övergripande nivå, såväl för nätföretagen som för kunderna och konsumenterna.

²⁰ Se översiktlig beskrivning i SOU 2007:99 s 118 ff. Modellen och skälen till denna finns mer utförligt beskriven i rapporten *Trends in electricity distribution network regulation in North West Europe*, Frontier Economics, Augusti 2012. Rapporten finns tillgänglig på det norska Vassdrags- och energidirektoratets hemsida www.nve.no.

- 7.3.4 I sin konsekvensanalys i prop 2008/09:141²¹ av den nya regleringen skriver regeringen vidare: "Nätföretagens verksamhet bedrivs i monopol som regleras i ellagen, och tillsynen över att reglerna om nättariffernas skälighet följs utövas av Energimarknadsinspektionen. Regleringen och tillsynen av nätverksamheten är av central betydelse för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt med en hög kvalitet och för att nätföretagens monopolställning inte missbrukas. *Genom regleringen ska nätkunderna beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris.*²² Kunden ska också få ett nätpris som är relaterat till kvalitet på överföringen av elen. Regeringens förslag berör nätkunderna indirekt genom att intäktsramen kommer att få betydelse för hur höga avgifter nätkunderna kan debiteras under tillsynsperioden. Införandet av en förhandsreglering gör att nätpriset granskas redan på förhand vilket ska ge nätföretaget tydliga ekonomiska ramar för sin verksamhet."
- 7.3.5 Regeringens slutsats blir sedan: "Regeringen har inte för avsikt att byte av tillsynsmodell i sig ska påverka nättariffernas skälighet.". Med detta avses skäligheten för kunderna gällande storleken på *deras* nättariffer.
- 7.3.6 Regeringen uttrycker vidare "Övergången till en förhandsreglering innebär också att nuvarande ramverk för skälighetsbedömningen konkretiseras. Utgångspunkten är att nätföretagen generellt ska vara berättigade till varken högre eller lägre intäkter än med dagens regleringsmodell. Mot bakgrund av att det faktiska elnätet ligger till grund för bedömningen kan det antas att förutsägbarheten kommer att öka och att det kommer att bli enklare för nätföretagen att värdera avkastningen av en investering.". Regeringen drar då slutsatsen att "...förslaget innebär därmed inget nytt för nätföretagen."
- 7.3.7 Det är således uppenbart att regeringen avsett att Ei ska göra en bedömning av vad som är skäligt och rimligt utifrån ett kundperspektiv där kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas. Vidare hänvisas tydligt till historiken; "varken högre eller lägre intäkter än med dagens regleringsmodell". Nätföretagens historiska intäkterna är således en parameter som Ei har att beakta. 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 ett uttryckligt stöd i förarbetena. Regleringen innebär således inte att kravet på att nätpriserna för nätkunderna ska vara låga och stabila på något sätt har eftergivits i förhållande till tidigare lagstiftning. Denna utgångspunkt för regleringen ska fortsätta att vara gällande även med en förhandsreglering, dvs. en intäktsram som beräknats enligt en teoretisk modell ska alltid prövas så att ett lågt och stabilt nätpris för nätkunderna bibehålls. Allt annat är i strid med regleringens syfte.

²¹ Prop 2008/09:141s. 90 ff

²² Vår kursivering

7.4 Förvaltningsrättens bedömning ifråga om skälighetskravet

- 7.4.1 Förvaltningsrätten har observerat det förhållandet att schablonmetoden leder till, eller i vart fall kan leda till, ett oskäligt resultat i form av alltför höga intäktsramar. Förvaltningsrätten menar dock att detta "...är dock något som nu, utifrån gällande reglering, inte kan beaktas vid prövning av den beslutade intäktsramen".
- 7.4.2 Vidare anger förvaltningsrätten att om beräkning enligt gällande regler ger ett orimligt resultat, "...kan det tyda på brister i beräkningsmodellen eller den reglering som beräkningsmodellen bygger på", samt att den ökning av nättarifferna som schablonmetoden leder till "...torde i sådant fall vara en effekt av regleringen eller brister i beräkningsmodellen".
- 7.4.3 Förvaltningsrättens uttalanden i denna del är felaktiga på flera sätt. För det första tycks förvaltningsrätten faktiskt mena att regelverket, om det tillämpas korrekt, leder till ett resultat som till stor del är orimligt. Detta är enligt förvaltningsrätten, såvitt får förstås, en nödvändig konsekvens av regleringen som Ei inte har kunnat förhindra i sin rättstillämpning. Den vidare följderna av förvaltningsrättens resonemang är att en metod som leder till skäliga och rimliga intäktsramar med nödvändighet är oförenlig med lagen. Det går helt enkelt inte att komma fram till helt skäliga och rimliga intäktsramar såsom lagen är utformad. I denna del, menar Ei, måste förvaltningsrätten ha missuppfattat såväl lagstiftarens intentioner som gällande regleringstext.
- 7.4.4 Själva definitionen av en korrekt fastställd intäktsram är nämligen att den ger skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning (ellagen 5 kap 6 §). Annorlunda uttryckt: en intäktsram som ger *oskälig* kostnadstäckning och *orimlig* avkastning är per definition i strid med ellagen och en beräkningsmodell (som t.ex. schablonmetoden) som leder till ett sådant resultat får inte användas. Det går därför inte att påstå att en beräkningsmodell som ger ett oskäligt eller orimligt resultat är förenlig med lagen.
- 7.4.5 Av särskilt intresse i sammanhanget är också förvaltningsrättens förklaring till att det kan bli så här konstigt. Det rör sig enligt förvaltningsrättens mening om en "effekt av regleringen" eller "brister i beräkningsmodellen". Dessa två hypoteser kommenteras närmare i det följande.
- 7.4.6 ***Oskäligheten som en "effekt av regleringen"***
- 7.4.6.1 När det först gäller förvaltningsrättens teori om en "effekt av regleringen" kan konstateras att det är mycket oklart *vad* det är i regleringen som skulle kunna leda till en oskälig intäktsram. Vilken del i regleringen är det fråga om? Svaret är enligt EI:s mening helt enkelt att det inte finns något i regleringen som kan resultera i en oskälig intäktsram, förutsatt att regleringen tillämpas korrekt.

- 7.4.6.2 Intäktsramens storlek regleras *uttömmade* i 5 kap 6 § ellagen. Intäktsramen ska uppgå till sådan storlek att den ger skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning. Det finns ingen annan bestämmelse som har något att säga om hur hög eller låg, rimlig eller orimlig, intäktsramen ska vara. Övriga bestämmelser som gäller fastställande av intäktsram är nämligen antingen av förfarandekaraktär eller reglerar enskilda detaljer. De säger således inget om den storleken på den ersättning av kunderna som nätföretagen ska få ta ut under tillsynsperioden.
- 7.4.6.3 Inte ens den s.k. kapitalbasförordningen säger något om intäktsramens storlek eftersom det är fråga om en förfarandereglering. Den beskriver hur ingångsvärden avseende kapitalbasen ska redovisas men inte hur beräkningar av kostnader ska göras eller vad beräkningen ska resultera i. Av kapitalbasförordningen framgår endast att kapitalbasen ska fastställas genom att tillgångarna åsätts ett nuanskningsvärde. Det står dock inget om *hur* kapitalkostnaderna ska beräknas. Som mer utförligt redogjorts under avsnitt 4 varierar intäktsramen betänkligt beroende på vilken metod för beräkning av kapitalkostnader som används.
- 7.4.6.4 Beroende på vilken beräkningsmetod som används kan kapitalbasförordningen således ge upphov till låga eller höga intäktsramar. Kapitalbasförordningen säger därför ingenting om intäktsramens storlek.
- 7.4.6.5 Sammanfattningsvis finns det inget i regelverket för intäktsramar som, om detta tillämpas korrekt, kan eller än mindre måste leda till ett oskäligt resultat i form av för höga intäktsramar. Förvaltningsrättens uppfattning att de oskäliga konsekvenserna av schablonmetoden som förvaltningsrätten nu sanktionerat skulle vara en "effekt av regleringen" kan därför avfärdas.
- 7.4.7 ***Oskäligheten som ett resultat av "brister i beräkningsmodellen"***
- 7.4.7.1 Förvaltningsrättens alternativa förklaring till att den av förvaltningsrätten sanktionerade beräkningsmodellen leder till oskäliga konsekvenser är att det föreligger "brister i beräkningsmodellen". Förvaltningsrätten syftar här ånyo på schablonmetoden.
- 7.4.7.2 I denna del instämmer Ei i förvaltningsrättens bedömning. Det föreligger allvarliga brister i schablonmetoden. Bristerna består i att modellen leder till intäktsramar som står i strid med 5 kap 6 § ellagen. Detta beror på att kostnadstäckningen i modellen är oskäligt hög och att avkastningen därmed blir orimligt hög.
- 7.4.7.3 Ei är dock inte ense med förvaltningsrätten när det gäller vilka *slutsatser* som bör dras av iakttagelsen att schablonmetoden innehåller brister. Ei intar för sin del ståndpunkten att bristerna är ett tungt vägande skäl för att inte tillämpa metoden

ifråga i de fall resultatet strider mot regleringen. I vart fall bör metoden i sådana fall modifieras så att den inte längre ger ett oskäligt resultat.

- 7.4.7.4 Det är däremot mycket svårt att motivera en ståndpunkt som går ut på att den bristfälliga metoden *ska* eller rent av *måste* tillämpas. Det enda tänkbara (rimliga) motivet för en sådan ståndpunkt torde vara att schablonmetoden ingår i lagstiftningen eller åtminstone är en direkt följd av denna. Så är emellertid inte fallet vilket visats ovan. Det finns inget i lagstiftningen som anger att schablonmetoden ska användas och metoden är inte på något sätt en nödvändig följd av regleringen. Som beskrivits ovan främst i avsnitt 4 finns det olika metoder och kombinationer av metoder som skulle kunna användas och som är förenliga med regleringen.
- 7.4.8 ***Sammanfattande synpunkter avseende förvaltningsrättens bedömning***
- 7.4.8.1 Sammanfattningsvis kan konstateras att det är en självmotsägelse att påstå att en beräkningsmodell som leder till oskäligt höga intäktsramar är förenlig med lagen. Förvaltningsrättens iakttagelse att det oskäliga resultatet kan vara en "effekt av regleringen" är inte korrekt. Iakttagelsen att schablonmetoden innehåller brister är dock korrekt i och för sig. Dock borde denna slutsats i så fall ha lett till den vidare konklusionen att metoden inte får användas.
- 7.4.8.2 Mot bakgrund av ovanstående redogörelse är det svårt att förstå hur förvaltningsrätten kunnat komma till slutsatsen att schablonmetoden ensam ska användas. Enligt Ei:s mening blir förvaltningsrättens bedömning endast begriplig om det antas att förvaltningsrätten har blandat ihop regleringen med schablonmetoden. Varför skulle förvaltningsrätten annars göra gällande att schablonmetodens brister är "...något som nu, utifrån gällande reglering, inte kan beaktas..."?
- 7.4.8.3 Det är ett genomgående drag att förvaltningsrätten inte gör någon tydlig åtskillnad mellan den rättsliga regleringen å ena sidan, och schablonmetoden å andra sidan. Detta förhållande antyds redan av det faktum att det orimliga resultatet enligt förvaltningsrättens förmenande är en effekt av regleringen *eller* brister i beräkningsmodellen. Det är tydligt att förvaltningsrätten haft en tämligen vag uppfattning om vad som är en del av den rättsliga regleringen och vad som är Ei:s egen bedömningsmetod. Såvitt får förstås har förvaltningsrätten inte ens ställt sig frågan var regleringen slutar och Ei:s bedömningsmetod tar vid.
- 7.4.8.4 Genom att inte göra någon ordentlig åtskillnad mellan regleringen och schablonmetoden har förvaltningsrätten kommit att behandla den senare som en del av regleringen, det vill säga som en rättsligt bindande författning. Som utvecklas närmare i avsnitt 8 har emellertid schablonmetoden inte några rättsligt bindande egenskaper.

8 TRANSPARENS OCH FÖRUTSÄGBARHET

- 8.1.1 Förvaltningsrätten har utan närmare motivering funnit att Ei genom den "i efterhand införda bedömningen och övergångsmetoden" i förhållande till nätföretagen brustit i transparens och förutsägbarhet. Denna slutsats är felaktig.
- 8.1.2 I svensk rätt finns förbud mot återkallande eller upphävande av gynnande förvaltningsbeslut samt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Utöver att förvaltningsrätten synes göra gällande att schablonmetoden i sig är en del av regleringen menar förvaltningsdomstolen även att Ei fattat ett formellt beslut om att schablonmetoden, och endast schablonmetoden, ska användas och att Ei genom att använda övergångsmetoden därigenom ändrat ett formellt beslut eller fattat ett beslut med retroaktiv verkan. Så har dock inte skett.
- 8.1.3 Schablonmetoden har på sätt som beskrivits ovan endast kommit till uttryck inom ramen för ett metodarbete inför beslut om intäktsramar, dvs. innan något formellt beslut om intäktsram fattats. Ei har sedan innan sina formella beslut om intäktsramar meddelat att övergångseffekterna av schablonmetoden kommer att hanteras genom en justering. Ei har således inte "i efterhand" infört något nytt. Att särskilt notera är det informationsbrev daterat den 9 september 2011 som översänts till samtliga lokal- och regionnätsföretag där övergångsmetodens utgångspunkter och principer beskrivs, se **bilaga 2**. Detta brev har således kommit nätföretagen tillhanda ca två månader före de enskilda besluten om intäktsramar. Om elnätsföretagen och sedermera förvaltningsrätten menar att den kommunikation som föregått besluten ska ges rättsverkan måste även detta informationsbrev beaktas.
- 8.1.4 Mot denna bakgrund kan Ei:s tillämpning av övergångsmetoden på den tidigare beskrivna schablonmetoden, verklighetskontrollen, inte ha kommit som en överraskning för elnätsbolagen. Tvärtom har Ei varit fullt transparent och även förutsägbar under processen med att utarbeta sin metod för fastställande av intäktsram. Att övergångsmetoden inte aviserats tidigare än i början av september 2011 har sin förklaring i att det var först efter det att företagen rapporterat in uppgifter som Ei kunde överblicka och beräkna konsekvenserna av schablonmetoden.

9 SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER AVSEENDE ÖVERGÅNGSMETODEN

- 9.1 Den gällande regleringen avseende fastställande av intäktsramar ger utrymme åt Ei att använda olika metoder och beräkningsmodeller. Schablonmetoden är endast en av dessa. Det förhållandet att olika metoder kan användas får till följd att olika resultat kan uppstå. Dessa resultat måste då jämföras med det absoluta krav som

uppställs i regleringen, dvs. att intäktsramen blir såväl skälig som rimlig i den mening som avses i ellagen 5 kap 6 §. Oavsett metod måste resultatet av den beräkningsmodell som används skälighetskontrolleras och om nödvändigt, för att inte strida med regleringen, anpassas.

- 9.2 Förvaltningsrättens uppfattning att schablonmetoden är den enda metod som följer av regleringen är felaktig. Tvärtom strider schablonmetoden tillämpat ensam mot ellagen 5 kap 6 §, i vart fall under tillsynsperioden 2012-2015, genom att resultatet innebär en systematisk överkompensation för elnätsföretagen, det vill säga att de får en oskäligt hög kostnadstäckning och en orimligt hög avkastning på kapitalbasen. Ei:s metod, dvs. schablonmetoden med den justerade övergångsmetoden, leder till skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning under första regleringsperioden. Metoden sammantaget utgör ett rimligt och tillåtet sätt att skälighetsanpassa resultatet av schablonmetoden.

10 ARBETS- OCH MATERIALOMKOSTNADSPÅLÄGG (EJ MÅL 32-14)

- 10.1 Ei vidhåller sin tidigare inställning samt vad som tidigare anförts i fråga om arbets- och materialomkostnader. Argumentationen i förvaltningsrättens dom medför att det finns skäl att förtydliga Ei:s inställning ytterligare.

10.2 Kort bakgrund

- 10.2.1 Frågan om arbets- och materialomkostnadspålägg är i grunden en fråga om s.k. normvärden för beräkning av kapitalbasen i nätregleringen. De normvärden som Ei använt utgör en schablon och överensstämmer inte nödvändigtvis med tillgångarnas faktiska anskaffningskostnad. Den faktiska kostnaden kan vara både högre och lägre. Vid utarbetandet av normvärden har Ei använt EBR-katalogen²³. Som framgår av yttrandena i förvaltningsrätten med hänvisning till grundmaterialet för besluten om intäktsramar har värdena i EBR reducerats vid framtagandet av normvärden. Detta har skett eftersom värdena i EBR innehåller sådana kostnader som inte ska ingå i anskaffningskostnaderna för en tillgång. Ei:s överväganden i dessa delar framgår av Ei:s rapport 2010:7 repsektive PM 2010:11. Det är den reducering av värdena i EBR som nätföretagen i dessa mål begärt och till viss del av förvaltningsrätten erhållit kompensation för.

10.3 Schablontillägg för löpande kostnader är inte en del av Ei:s metod

- 10.3.1 Förvaltningsrätten synes ha utgått från delar av skrivningarna i Ei:s rapport 2010:7, bl.a. skriver förvaltningsrätten följande (se bl.a. sid. 22 förvaltningsrättens mål nr

²³ Elbyggnadsrationalisering är ett system för rationell planering, byggnation och underhåll av eldistributionsanläggningar som tagits fram av branschorganisationen Svensk Energi.

8032-11). "För denna tillsynsperiod²⁴ har Energimarknadsinspektionen istället beslutat att tillåta ett schablontillägg vid beräkning av löpande kostnader...". Detta är inte korrekt.

- 10.3.2 Ei har i Rapport 2010:7 (sid. 58) angivit att Ei vid beräkningen av en löpande kostnad avser att tillåta ett schablontillägg som företag som förvärvar tillgångar får använda för att redovisa en löpande kostnad. Ett antal förutsättningar har därvid också tagits upp och Ei hänvisade till att mer detaljerade beräkningar och anvisningar skulle komma att göras i handboken. Med anledning av bl.a. kritik från branschen och ytterligare överväganden har Ei dock senare frångått detta ställningstagande, vilket redovisas i Ei:s PM 2010:11. Där anges det att Ei efter en ny utvärdering har funnit att "den hantering som tidigare föreslagits blir både komplicerad och inte med säkerhet rätt" (sid. 7). Förvaltningsrätten har således utgått från en skrivning som kommit att bli obsolet.
- 10.3.3 I konsekvens med Ei:s inställning som redovisats i PM 2010:11 har inga detaljerade beräkningar eller anvisningar gjorts i handboken. Av exempelvis inlägga till förvaltningsrätten den 31 maj 2012 s. 116 i mål nr 7978-11²⁵ framgår vidare att Ei muntligen informerat Svensk Energis expertgrupp att något schablontillägg för förvärvande företag inte kommer att tillämpas. Det torde således stå klart för alla berörda att den modell som beskrivs i rapporten 2010:7 inte har varit aktuell vid tidpunkten för beslutet.
- 10.3.4 Det kan såklart framföras kritik mot att Ei redovisat en inställning i en rapport och senare frångått denna. Att det har blivit så kan endast förklaras med att Ei vid utarbetandet av metoderna för den aktuella regleringen hade en omfattande dialog med branschen. I efterhand har Ei kunnat konstatera att detta delvis fick till effekt att vissa ställningstaganden redovisades i ett för tidigt skede, när Ei ännu inte hade helheten klar. Oaktat att Ei kan kritiseras för detta kan det knappast få den rättsliga följderna att uttalanden i en rapport, som sedermera ändrats, läggs till grund för ett domslut på det sätt som nu har blivit fallet. I vart fall inte utan någon självständig analys från domstolen. Det är således uttalandena i PM 2010:11 som är relevanta vid en redogörelse för Ei:s inställning vid beslutstillfället och nu.

10.4 Skillnaden mellan förvärvande och tillverkande företag

- 10.4.1 De principiella skillnaderna mellan förvärvande och tillverkande företag när det gäller de delar av de löpande kostnaderna som avser arbets- och materialomkostnadspålägg framgår av Ei:s rapport 2010:7 och PM 2010:11. Ei

²⁴ Vår anmärkning: år 2012-2015

²⁵ Kammarrättens mål 87-14

avser därför inte att återigen utveckla detta här. Istället tar Ei endast upp de delar där förvaltningsrätten synes ha missuppfattat Ei:s metod och inställning.

- 10.4.2 Av nätföretagens yttranden i målen och förvaltningsrättens domar ges intrycket att tillverkande företag regelmässigt får täckning för sina löpande kostnader motsvarande den aktuella reduktionen av normvärdena. Så är dock inte fallet. Tillverkande företag får endast täckning för sina faktiska löpande kostnader. Detta behöver inte alls motsvara den reduktion som gjorts vid framtagandet av normvärden. Av Ei:s PM 2010:11 framgår att även tillverkande företag kan "drabbas" av den aktuella reduktionen. Vissa tillverkande företag har aktiverat sina arbets- och materialomkostnader som kapitalkostnader. Om detta skett kan dessa företag, på motsvarande sätt som förvärvande företagen, få överföra dessa kapitalkostnader till löpande kostnader. En förutsättning för detta förfarande är att de tillverkande företagen kan visa vilka kostnaderna är. Så har skett i några enstaka fall.
- 10.4.3 Ei:s uppfattning är således att tillverkande och förvärvande företag behandlas lika genom att båda typerna av företag kan få ersättning för sådana faktiska kostnader för arbets- och materialomkostnader som företagen kan visa att de verkligen har haft. Skillnaden mellan tillverkande och förvärvande företag är att det för tillverkande företag med "automatik" blir korrekt om företaget har bokfört arbets- och materialomkostnader, som inte ska aktiveras som kapitalkostnader, som löpande kostnader.
- 10.5 **Schabloniserat tillägg?**
- 10.5.1 Ei:s inställning är att något schabloniserat tillägg för förvärvande företag inte ska göras. Grunden för detta framgår av Ei:s PM 2010:11 och Ei:s yttranden till förvaltningsrätten samt vad som anförts ovan. Ytterligare ett skäl mot att införa ett sådant schabloniserat tillägg är svårigheterna att avgöra vad som skulle vara en rimlig schablon. Det uppstår även oklarheter vad gäller tillämpningen av en sådan schablon för de tillverkande företag som har bokfört aktuella arbets- och materialomkostnader som kapitalkostnader, se vidare nedan.
- 10.5.2 Förvaltningsrätten har valt att tillåta ett schabloniserat tillägg och har dessutom fastställt att 8 procent är ett rimligt tillägg för E.ON. Ei ifrågasätter antagandet att ett förvärvande företag regelmässigt betalar 8 procent för sådana arbets- och materialomkostnader som inte ingår i kapitalkostnaden. Det förhållandet att man vid framtagande av EBR-katalogen har lagt till en viss procentsats avseende denna typ av kostnader innebär inte per automatik att det är dessa kostnader som företagen har. Här vill Ei särskilt påpeka att det i normvärdena för kapitalkostnader finns ett pålägg för arbetsomkostnader om 102 procent (efter Ei:s reduktion) och för materialomkostnader om 6 procent (efter Ei:s reduktion). De företag som

nätföretagen förvärvar sina tillgångar från ska således göra ett totalt påslag för arbets- och materialomkostnader om 152 respektive 8 procent för att det tillägg förvaltningsrätten nu menar ska tillämpas ska överensstämja med nätföretagens verkliga kostnader. Att notera i sammanhanget är att Ei i samband med verifieringsarbetet av normkostnaderna konstaterar att "nätföretagens användning av omkostnadspålägg varierar mellan företagen ... och överensstämmer i många fall inte med EBR-katalogens utgångspunkt.", se Ei:s PM 2010:11 s. 7.

10.6 **Innebörden av förvaltningsrättens dom är oklar**

10.6.1 Förvaltningsrätten synes ha som utgångspunkt i sin bedömning att det är rimligt att använda ett schabloniserat tillägg för förvärvande företag. Vidare anser förvaltningsrätten att 8 procent är ett rimligt schabloniserat tillägg, i vart fall för de nätföretag som gjort gällande detta. Det framstår dock som oklart om 8 procent är ett schabloniserat tillägg som ska användas för alla förvärvande företag. Vidare är det oklart hur tillverkande företag som har bokfört arbets- och materialomkostnader såsom kapitalkostnader ska hanteras. Ska de också få ett schabloniserat tillägg om 8 procent?

10.6.2 Om man frågar Ei:s metod är det såklart mycket viktigt för förutsebarheten att det är tydligt vilken metod som ska användas istället. Ei:s metod innebär att inget företag, varken tillverkande eller förvärvande, får ersättning för något annat än de faktiska kostnader avseende arbets- och materialomkostnader, dvs. verkliga kostnader som de kan visa att de har haft och som inte redan ingår i normvärdena. Vad förvaltningsrättens dom innebär för andra företag än de i dessa mål aktuella nätföretagen är dock oklart. Det är därför av vikt att kammarrätten klargör vad som gäller i dessa avseenden alldeles oavsett om förvaltningsrättens dom fastställs i sak eller inte.

10.7 **Ei:s uppställda krav och nätföretagens bevisning**

10.7.1 Enligt Ei har nätföretagen att visa vilka verkliga kostnader företaget har haft för att dessa ska kunna läggas till de löpande kostnaderna. Detta betyder inte nödvändigtvis att närföretagen behöver styrka med exempelvis fakturor eller kvitton vad kostnaden har varit vid varje enskilt förvärv av en anläggningstillgång. Någon bevisning som med någon styrka talar för att kostnaderna uppgått till det yrkade beloppet måste dock rimligen krävas.

10.7.2 Nätföretagen har inte presenterat något bevis för att företagen verkligen har betalat en så hög kostnad för arbets- och materialomkostnadspålägg till sina leverantörer som 8 procent, eller totalt 152 respektive 8 procent. Nätföretagens påstående om att de inte har möjlighet att ta fram dessa uppgifter kan ifrågasättas. Det är för Ei en omöjlighet att bevisa att nätföretagen har haft möjlighet att ta fram ytterligare

uppgifter om saken. Endast nätföretagen har tillgång till sådana uppgifter. I detta fall menar Ei att nätföretagen som har att visa att det av företagens leverantörsfakturor, avtal eller dylikt inte går att utläsa hur stort det aktuella påslaget är i verkligheten. Nätföretagen väljer dock att inte redovisa något sådant underlag. Bevisbördan åvilar nätföretagen.

10.7.3 Istället har nätföretagen förlitat sig på revisorsintyg. Dessa revisorsintyg innehåller inte några uppgifter som stödjer påståendet att kostnader för pålägg varit så höga som nätföretagen påstår. I det förhör som skedde i förvaltningsrätten har dessutom revisor Eva Carlsvi uttalat sig på ett sätt som ger anledning till ifrågasättande. Hon har dels sagt att hon inte har tagit del av några relevanta fakturor, dels att det inte är möjligt att av fakturorna särskilja exakt till vilket belopp pålägg uppgick eftersom sådan redovisning inte framgått av fakturorna. Dessa två uttalanden är oförenliga med varandra. Hur kan revisorn veta att det inte går att särskilja pålägg om hon inte kontrollerat fakturorna?

10.8 **Ei:s "interna checklista"**

10.8.1 I förvaltningsrätten gjorde nätföretagen en stor sak av att Ei använt en för nätbolagen okänd intern checklista. Förvaltningsrätten tog fasta på detta och uttalade att "Därtill kan konstateras att Energimarknadsinspektionens tillämpning av sin interna checklista torde leda till oförutsebarhet för nätföretagen". Ei finner det högst oklart vad förvaltningsrätten menar med detta och vilken betydelse checklistan har i målet. Ei har krävt att nätföretagen ska visa sina faktiska kostnader för att få tillägg för arbets- och materialomkostnadspålägg. Vilka krav som specifikt ställts har redovisats under skriftväxlingen i förvaltningsrätten. Dessa krav stämmer också överens med de krav som Ei ställt på andra företag som begärt denna typ av tillägg redan vid ansökan om intäktsram. Att Ei därtill vid värderingen av ingivet material och bedömningen av om kraven är uppfyllda har använt en intern checklista kan knappast läggas Ei till last. Vid handläggningen av denna typ av mycket komplicerade och omfattande ärenden är det nödvändigt att använda checklistor vid handläggningen.

10.9 **Fördelar för nätföretagen**

10.9.1 Det är av förklarliga skäl så att nätföretagen endast lyfter upp och redovisar de delar i regleringen som kan vara till deras nackdel. Kunderna, som inte får komma till tals annat än genom Ei som har att ta hänsyn även till deras intressen, hamnar här i ett underläge.

10.9.2 Yrkandet om ersättning för arbets- och materialomkostnadspålägg innebär, med andra ord, ett påstående om att de normvärden som Ei tillämpat vid värdering av kapitalbasen är för låga för dessa nätföretag, dvs. att deras anskaffningskostnader

har varit högre än normvärdena. Ei anser därför att det här finns skäl att säga något om de aktuella normvärdena som nätföretagen inte tagit upp.

- 10.9.3 Av Ei:s rapport 2010:7 sid. 56 f. framgår t ex att Ei med hänvisning till de osäkerheter i beräkningarna som finns valt att inte göra någon reducering av EBR-katalogens värden såvitt avser arbetsomkostnadspålägget hänförligt till lokaler samt att uppskattningen av avdrag för materialomkostnadspålägg har skett "försiktigt". Detta gynnar elnätsföretagen.
- 10.9.4 Av Ei:s PM 2010:11, sid. 8, framgår också att de flesta av de företag som kontrollerats i verkligheten hade ett arbetsomkostnadspålägg under 100 procent (i något fall till och med 0 procent) samtidigt som pålägget, efter reduktion, uppgår till 102 procent. Detta talar för att den reduktion av pålägg som gjorts inte varit för stor.
- 10.9.5 Om man med hänvisning till osäkerhetsfaktorer och försiktighetsprincipen regelmässigt använder metoder som gynnar företagen blir slutresultatet orimligt. Detta särskilt i en reglering som till stor del bygger på uppskattningar och schabloniseringar. En sådan ensidighet till förmån för elnätsföretagen innebär att resultatet inte blir förenligt med ellagens krav på skälighet och rimlighet. Detta gäller även frågan om normvärden och löpande kostnader i förhållande till arbets- och materialomkostnadspålägg.

10.10 **Sammanfattning gällande arbets- och materialomkostnadspålägg**

- 10.10.1 Förvaltningsrättens dom innebär att de nätföretag vars yrkande bifallits i denna del tilläts en särbehandling i förhållande till övriga nätföretag.

11 AVDRAG FÖR RÄNTEFRIA SKATTEKREDITER PÅ KALKYLRÄNTAN (WACC)

- 11.1 Ei vidhåller yrkandet att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens dom på så sätt E.ON:s yrkande om att avdrag för räntefria skattekrediter inte ska ske ogillas.
- 11.2 Ei anser att förvaltningsrätten har kommit till en felaktig slutsats beträffande frågan om de räntefria skattekrediterna. Ei menar på sätt som framkommit i beslutet och i förvaltningsrätten att avdrag för räntefria skattekrediter ska ske mot bakgrund av de skattemässiga överavskrivningar nätföretagen har möjlighet att göra.
- 11.3 För att kunna utveckla grunderna till ändringsyrkandet mer i detalj krävs inhämtande av ytterligare sakkunnigutlåtanden. Det har mot bakgrund av den korta tid som förflutit sedan förvaltningsrätten meddelade sina domar i de aktuella målen jämte tvistefrågornas komplexitet inte varit möjligt att färdigställa dessa utlåtanden inför detta yttrande. Ei har som framgår av avsnitt 13 begärt förlängt anstånd

avseende detta. Ei avser således att återkomma med nedan angivna sakkunnigutlåtanden:

- (i) Stefan Yard, professor vid Lunds Universitet. Yards utlåtande kommer främst att beröra kalkylräntans nivå, särskilt med avseende på bedömd risknivå i nätföretagens verksamhet och betydelsen av den skattecredit som uppnås genom överavskrivningar. Yards utlåtande kommer även att beröra bl.a. metoder för beräkning av kapitalkostnader.
- (ii) Adri de Ridder, lektor vid Uppsala Universitet. Adri de Ridders utlåtande kommer att beröra rimligheten i de kalkylräntor som Ei respektive nätföretagen förespråkat. Bland de frågor som avses behandlas finns tillämpningen av riskpremie och betavärden för svenska elnätsföretag samt tidsperspektivet vid fastställande av kalkylränta.
- (iii) Revisionsbyrån Grant Thornton. Grant Thornton har ombetts att komplettera sitt tidigare utlåtande (ingivet i målen i förvaltningsrätten) mot bakgrund av de utlåtanden och den argumentation som senare förekommit i målet. Utlåtandet kommer endast att avse fastställande av kalkylränta.
- (iv) Revisionsbyrån Ernst & Young. Även Ernst & Young har ombetts att på motsvarande sätt som Grant Thornton komplettera sitt tidigare utlåtande sätt.

12 PRÖVNINGSTILLSTÅND

- 12.1 Den aktuella prövningen är den första sedan införandet av den aktuella förhandsregleringen av nättariffer. Prövningen och omfattningen av denna har tydligt utvisat att det – i enlighet med regeringens bedömning i prop. 2008/09:141 s 58 f. – finns ett "inte obetydligt utrymme för en rättsutveckling genom praxis". Prövningen avser samtidigt sammanlagda värden för elkunder och nätföretagen uppgående till tiotals miljarder kronor.
- 12.2 Förvaltningsrättens dom och vad som anges i denna skrift visar de komplexa rättsliga frågor som kommit till prövning genom förhandsregleringen och överklagandet av Ei:s beslut. Det är tydligt att den rättsutveckling genom praxis som förutsatts av regeringen behöver ske genom överrättsprövning.
- 12.3 Målen är av den karaktären att samtliga fyra grunder för prövningstillstånd i kammarrätten föreligger. Överklagandet av förvaltningsrättens domar har påvisat att
 - det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,

- det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
- det är av vikt för rättstillämpningen att överklagandet prövas, och
- det även annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

12.4 Beträffande två av grunderna ska följande särskilt noteras.

12.5 **Ändringsdispens**

- 12.5.1 På sätt som beskrivits ovan finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till.
- 12.5.2 Förvaltningsrätten har inte tillämpat 5 kap 6 § ellagen på ett korrekt sätt eftersom förvaltningsrätten har bortsett från det förhållandet att intäktsramar som fastställs med schablonmetoden resulterar i en oskälig kostnadsberäkning och orimligt hög avkastning för nätföretagen.
- 12.5.3 Förvaltningsrätten har av allt att döma missuppfattat regleringens innebörd på så sätt att förvaltningsrätten utgått från att schablonmetoden är en direkt följd av regleringen, trots att schablonmetoden endast är en av många tänkbara metoder för fastställande av intäktsramar enligt regleringen. Härigenom har förvaltningsrätten kommit att uppfatta den skälighetsanpassning Ei genomfört som en avvikelse från *regleringen*, trots att det själva verket bara är en fråga om en justering av den metod Ei haft för avsikt att använda.
- 12.5.4 Förvaltningsrätten har funnit att Ei saknat rätt att ta hänsyn till konsumentintresset på det sätt som skett vid hantering av övergångseffekterna till nackdel för konsumenterna vid bestämmande av metod för beräkning av intäktsramar. Som Ei visat ovan är detta en felaktig slutsats.
- 12.5.5 Vidare har förvaltningsrätten funnit att Ei inte har haft att ta hänsyn till den verkliga, faktiska, avkastningen vid sin bedömning av vad som ska anses vara en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva nätverksamheten. Som Ei påtalat står detta i direkt strid med lagstiftningens syfte. En rimlighetsbedömning kan aldrig ske utifrån något annat än verkligheten.
- 12.5.6 Förvaltningsrätten har även funnit, utan närmare motivering, att Ei vid införandet av övergångsmetoden brustit i transparens och förutsägbarhet. Förvaltningsrätten har saknat grund för denna slutsats.
- 12.5.7 Såvitt gäller fastställande av kalkylränta har förvaltningsrätten beslutat avdrag för räntefria skattekrediter inte ska ske. Detta innebär en alltför hög kalkylränta.

12.5.8 Det finns således anledning att ifrågasätta riktigheten av förvaltningsrättens domslut i ett flertal avgörande delar. Domslutens riktighet kan endast bedömas efter en fullständig prövning av målet i kammarrätten.

12.6 Prejudikatsdispens

12.6.1 Det är av vikt för rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Detta är första gången den aktuella lagstiftningen om förhandsreglering av intäktsramarna prövas rättsligt.

12.6.2 Målet innehåller ett antal frågor av vikt för förhandsregleringen i stort. Framst handlar det om lämna vägledande rättspraxis i frågan om skälighets- och rimligkraven i 5 kap 6 §. Det är av stor vikt för den framtida regleringen och rättstillämpningen att det blir klarlagt i vilken mån nätmyndigheten kan och måste ta hänsyn till oskäligen effekter av en beräkningsmodell. Ska 5 kap 6 § ellagen tolkas på det sättet, som förvaltningsrätten tycks mena, att det vid utformning av metoden för fastställande av intäktsramar saknar betydelse vilken faktisk avkastning nätföretagen får på sitt kapital?

12.6.3 En annan fråga som framstår som oklar i den nuvarande lagstiftningen gäller bevisbördefördelningen och kravet på dess styrka. Förvaltningsrättens uttalanden i denna del tycks inte stämma överens med förarbetsuttalanden avseende tidigare reglering av nätföretagens intäkter.

12.6.4 Aldrig tidigare har det i domstol fastställts hur kalkylränta för svensk elnätsverksamhet ska beräknas och vilka hänsynstaganden som Ei har möjlighet att göra. Även denna fråga måste prövas av högre rätt.

12.6.5 Samtliga de ovannämnda frågorna är inte endast av betydelse för de nu aktuella målen utan kommer att ha stor betydelse även för framtida tillsynsperioder samt arbetet med att utveckla och förbättra metoderna för regleringen av den svenska elnätsbranschen.

13 BEGÄRAN OM ANSTÅND

13.1 Mot bakgrund av den, i sammanhanget, korta tid som förflutit sedan förvaltningsrätten meddelade sina domar i de aktuella målen jämte tvistefrågornas komplexitet hemställer Ei om ytterligare tid för ingivande av kompletterande sakkunnigutlåtanden gällande frågorna kring kalkylräntan och i dessa mål då särskilt frågan om avdrag för räntefria skattekrediter. Dessa utlåtanden är ännu inte färdigställda men kan inges senast den 31 mars 2014.

14 SYNUNKTER PÅ MÅLENS HANDLÄGGNING

- 14.1 Ei anser att kammarrätten kan pröva målen på handlingarna. Muntlig förhandling begärs inte.

Göteborg den 28 februari 2014



Jörgen Larsson



Tobias Bengtsson



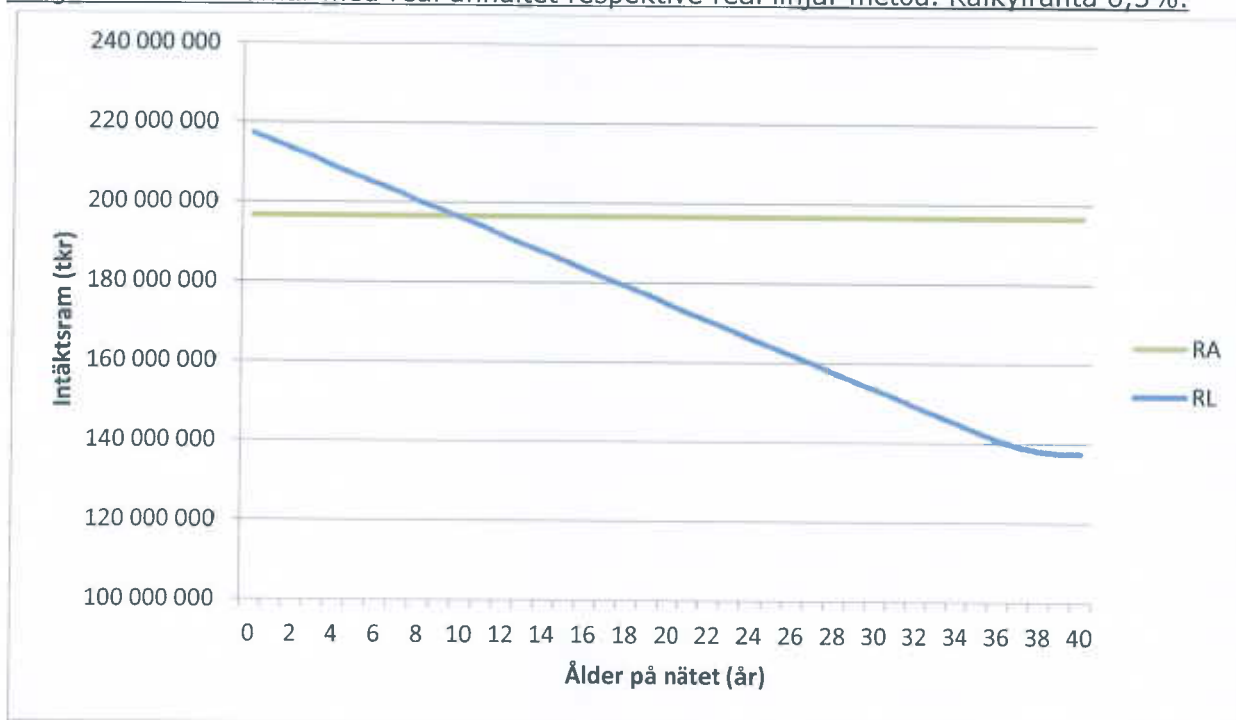
Ida Odellius

Bilaga 1 – Metoder för beräkning av kapitalkostnader

Jämförelse real annuitet respektive real linjär metod

I förarbetena till lagstiftningen om förhandsregleringen anges ett antal tänkbara metoder för beräkning av kapitalkostnader, bland annat så kallad real annuitet (som används i schablonmetoden) samt real linjär metod. Nedan redogörs för resultat i form av nätföretagens totala intäktsramar beroende på vilken av de nämnda beräkningsmetoderna som används.

Diagram: Intäktsramar med real annuitet respektive real linjär metod. Kalkylränta 6,5%.

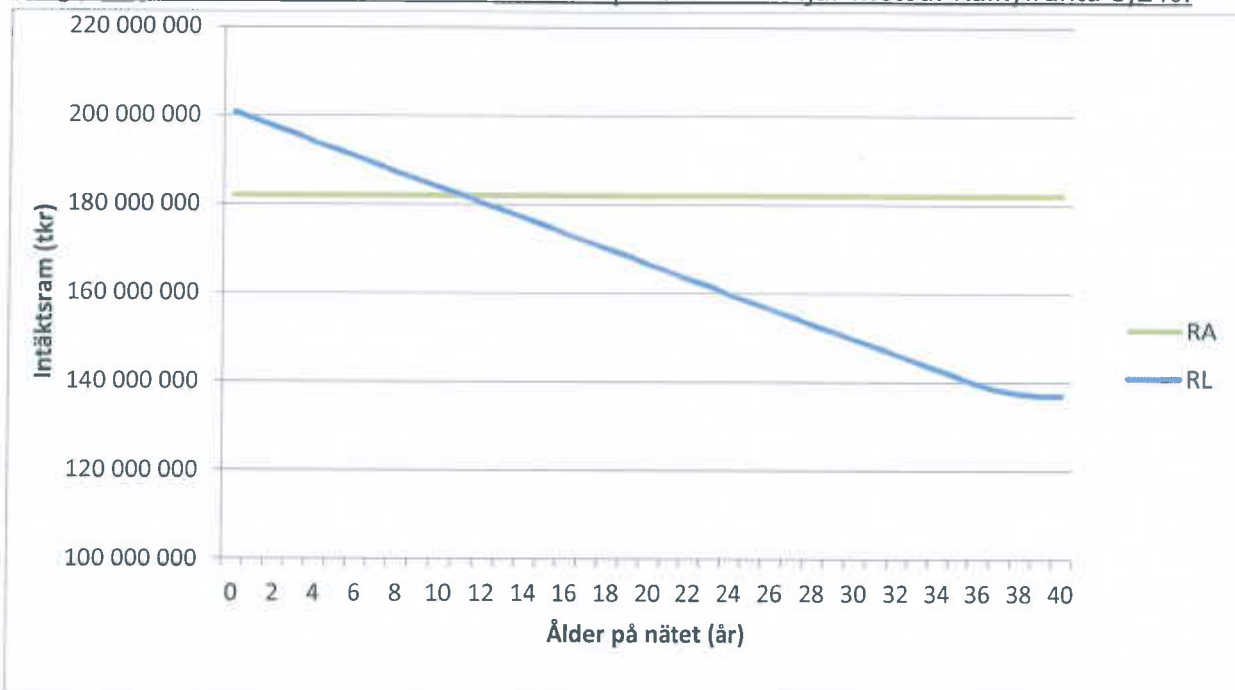


Diagrammet visar vad intäktsramarna för tillsynsperioden 2012-2015 uppgår till beroende på om kapitalkostnader beräknas med real annuitet (betecknas RA i diagrammet) eller real linjär metod (RL). Beräkningarna är i båda fallen baserade på en nuanskaffningsvärderad kapitalbas. 6,5 procentens kalkylränta har tillämpats. Linjen för real annuitet visar därmed utfallet av intäktsramarna enligt förvaltningsrättens dom (det vill säga med tillämpning av schablonmetoden utan skälighetsanpassning samt 6,5 procentens kalkylränta). Intäktsramarna uppgår i detta fall till cirka 196,5 miljarder kronor.

Som framgår av diagrammet varierar intäktsramarna i storlek när real linjär metod används beroende på vilka antaganden som görs om elnätets ålder. Om det t.ex. antas att nätet är helt nytt uppgår intäktsramen till cirka 217,3 miljarder kronor i avgifter. Antas det att nätet är 20 år gammalt blir intäktsramarna cirka 174,5 miljarder kronor. Antas en ålder på 30 år blir intäktsramarna cirka 153 miljarder kronor.

Används istället en kalkylränta om 5,2 procent blir utfallet som framgår av nedanstående diagram.

Diagram; Intäktsramar med real annuitet respektive real linjär metod. Kalkylränta 5,2%.



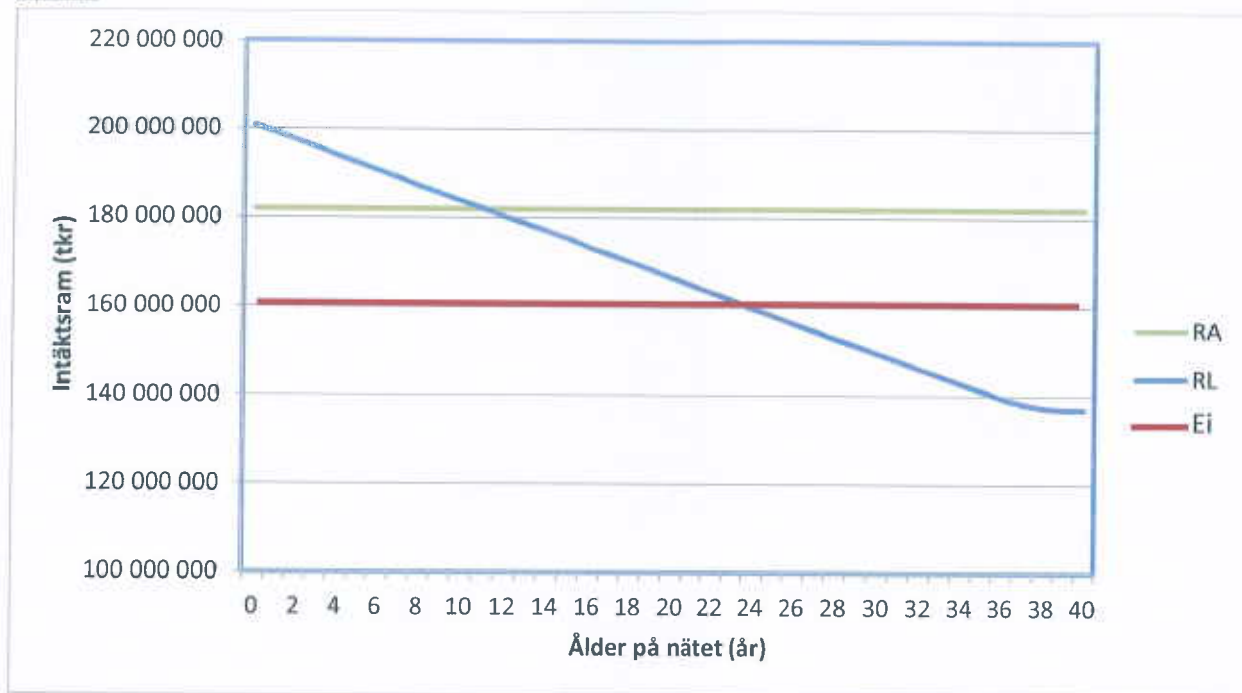
Som framgår av diagrammen möts linjerna för real annuitet respektive real linjär metod på den punkt där näten antas vara cirka 10 år gamla. Annorlunda uttryckt: för att uppnå lika höga intäktsramar med real linjär metod som enligt förvaltningsrättens dom skulle det behöva antas att näten endast är 10 år gamla i genomsnitt. Det kan dock utgå från att elnäten i verkligheten är betydligt äldre än 10 år.

Ei känner inte till den genomsnittliga åldern på nätföretagens anläggningar. Den stora skillnaden mellan anläggningarnas bokförda värden (totalt uppgående till cirka 108 miljarder kronor) och den nuanskaffningsvärderade kapitalbasen (cirka 330 miljarder kronor) tyder dock på att elnätet generellt sett håller en ganska hög ålder. Under det utredningsarbete som föregick regleringen undersökte Ei möjligheten att åldersbestämma näten. Nätföretagen har emellertid konsekvent hävdade att det inte är möjligt att fastställa åldern på näten, det vill säga att de inte ens själva har kännedom om hur gamla näten är. Av denna anledning skedde aldrig någon åldersbestämning av näten innan regleringen infördes och av samma anledning fann Ei det vanskligt att använda sig av real linjär metod när schablonmetoden utformades. Det kan dock konstateras att det hade varit möjligt t.ex. anta en genomsnittsålder på 25 år för näten.

Jämförelse med Ei:s skälighetsanpassade metod

I nedanstående diagram framgår även intäktsramarna med Ei:s skälighetsanpassade metod (det vill säga den så kallade övergångsmetoden) inklusive de medgivanden som gjorts i processen. Som framgår av digrammet motsvarar Ei:s metod en beräkning med real linjär metod där elnätet antas vara cirka 23 år gammalt i genomsnitt.

Diagram: Intäktsramar med real annuitet, real linjär metod respektive Ei:s metod. Kalkylränta 5,2%.





Information
2011-09-09

Generaldirektören

Till samtliga
lokal- och regionnätstföretag

Energimarknadsinspektionen är nu i slutskedet av granskningen av de uppgifter ni lämnat till oss för att vi ska kunna bedöma vilken intäktsram som är skälig för ert företag 2012-2015. Vi har också kommunicerat direkt med er i den utsträckning som behövs för att kvalitetssäkra era uppgifter.

Jag vill inledningsvis tacka er för de ansträngningar ni gjort för att tillgodose våra krav. Det är en ny situation för många av er att göra prognoser och budgetera för en fyraårsperiod.

Jag vill här beskriva för er hur vi går tillväga när vi gör den samlade bedömningen av om den intäktsram ni yrkat är skälig.

Utgångspunkten för prövningen är givetvis den schablonmetod EI tagit fram för att beräkna den intäkt ett företag långsiktigt behöver för att säkerställa att driften sker med en hög leveranssäkerhet och att nödvändiga investeringar kan genomföras för att utveckla elnäten. För att säkerställa att samtliga företag behandlas lika är som ni vet schablonmetodens beräkning frikopplad från företagets bokförda kostnader. Den beräknade intäkten bygger istället på antaganden om vilken kostnadstäckning och avkastning ett rimligt effektivt företag bör ha över tid för att klara sina åtaganden som elnätstföretag.

I den samlade bedömning som EI gör, jämförs därefter resultaten från schablonmetoden med respektive företags faktiska intäktsnivå. Skillnaden avspeglar hur företaget fått kostnadstäckning historiskt. Företagen befinner sig i olika investeringsfaser och har fördelat avgiftsökningar på olika sätt över tiden. Det innebär att skillnaden mellan företagets faktiska intäkter och den långsiktigt godtagbara intäkt som beräknas med schablonmetoden, i vissa fall kan skilja sig avsevärt åt. För att kunderna ska få en låg och stabil utveckling av avgifterna måste dessa skillnader fördelas över flera tillsynsperioder. Tidsperioden har valts så att intäkterna medger en låg och stabil utveckling av nätavgifterna samtidigt som utrymme skapas för underhåll och investeringar.

Hur stora förändringar som kan tillåtas i det enskilda fallet måste naturligtvis bedömas utifrån företagets faktiska intäktsnivå och förhållandena i övrigt. Vid denna bedömning utgår vi från den intäktsnivå som företagen har angivit i årsrapporterna för åren 2006 - 2009 (uppräknat till 2010 års priser med faktorprisindex för elnätstföretag).





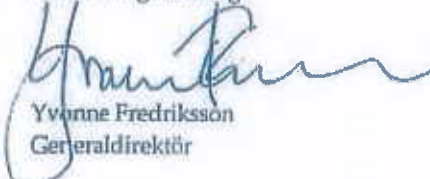
2011-09-09

EI har tidigare utlovat viss förhandsinformation beträffande förberedelserna för besluten. Jag vill tydliggöra att vi inte kommer att skicka utkast till beslut innan de formellt fattas i slutet av oktober. Däremot kommer vi under senare hälften av september att informera om vilken kalkylränta vi tillämpar. I mitten av oktober kommer vi också att ge er ytterligare information om en del av innehållet i besluten.

Jag vill redan nu passa på att påminna er om att ni under tillsynsperiodens gång kan lämna in nya uppgifter om förutsättningarna skulle förändras. Vi kommer då att göra en förnyad prövning.

Om ni har frågor är ni välkomna att skicka dem till gdbrev@ei.se så ska jag svara er. Jag vill be er att respektera arbetssituationen för våra medarbetare som är fullt upptagna med utformningen av besluten om intäktsramarna.

Med vänlig hälsning



Yvonne Fredriksson
Generaldirektör