



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING**

DOM
2013-12-11
Meddelad i
Linköping

Mål nr
8032-11
Enhet 1

KLAGANDE

E.ON Elnät Stockholm AB, 556209-8599
205 09 Malmö

Ombud
Advokat Mikael Wärnsby
Advokat Cecilia Kindgren-Bengtsson
Advokat Madeleine Edqvist
Advokatfirman Lindahl KB
Studentgatan 6
211 38 Malmö

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

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

ÖVERKLAGAT BESLUT

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

SAKEN

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

Dok.Id 136930

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Förvaltningsrätten bifaller E.ON Elnät Sverige AB:s yrkande om att arbets- och materialomkostnadspålägg uppgående till 44 494 tkr ska läggas till redovisningsenhetens historiska löpande påverkbara kostnader.
2. Förvaltningsrätten avslår E.ON Elnät Sverige AB:s yrkande om att intäktsramen ska fastställas till ett visst angivet belopp.
3. Förvaltningsrätten bifaller yrkandet om att schablonmetoden, utan tillämpning av övergångsmetoden, ska tillämpas vid beräkning av intäktsram avseende redovisningsenhet REL00601 för tillsynsperioden 2012–2015.
4. Förvaltningsrätten bifaller yrkandet om att något avdrag för räntefria skattekrediter inte ska göras med avseende på den reala kalkylräntan (WACC).
5. Förvaltningsrätten återförvisar målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp med beaktande av förutsättningarna i punkt 1, 3 och 4. Detta kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten yrkat belopp.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE	2
BAKGRUND	6
YRKANDEN	7
E.ON.....	7
Energimarknadsinspektionen.....	9
BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV	11
ARBETS- OCH MATERIALOMKOSTNADSPÅLÄGG	12
Inledning.....	12
Vad E.ON anfört.....	15
Vad Energimarknadsinspektionen anfört	18
Av nätföretaget åberopade intyg och bevisning.....	19
<i>Revisorsintyg utfärdat av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 14 mars 2013</i>	<i>19</i>
<i>Kompletterande revisorsintyg utfärdat av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 31 juli 2013</i>	<i>20</i>
<i>Oberoende revisorsrapport utfärdad av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 9 oktober 2013.</i>	<i>20</i>
<i>Vittnesförhör med auktoriserad revisor Eva Carlsvi.....</i>	<i>20</i>
Förvaltningsrättens bedömning	21
ÖVERGÅNGSMETODEN	24
Inledning.....	24
Vad E.ON anfört.....	25
<i>Inledning</i>	<i>25</i>
<i>Information</i>	<i>26</i>
<i>Principen om skydd för berättigade förväntningar</i>	<i>27</i>
<i>Övergångsmetoden och historiska intäkter</i>	<i>28</i>
<i>Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten</i>	<i>29</i>
<i>Övergångsmetodens övriga rättsliga brister</i>	<i>30</i>
<i>Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning.....</i>	<i>31</i>
<i>Övriga konsekvenser vid tillämpning av övergångsmetoden.....</i>	<i>32</i>

Vad Energimarknadsinspektionen anført	35
<i>Inledning</i>	35
<i>Information</i>	35
<i>Principen om skydd för berättigade förväntningar</i>	36
<i>Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten</i>	37
<i>Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning</i>	40
<i>Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden</i>	41
Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar).....	43
<i>Thomas Bull</i>	43
<i>Peter Jennergren</i>	44
Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar)	45
<i>Stefan Yard</i>	45
Förvaltningsrättens bedömning	47
<i>Konsumentintresset</i>	47
<i>Rimlig avkastning</i>	50
<i>Konsekvenser i övrigt</i>	52
<i>Sammanfattning</i>	53
INDEXERING (E.ON)	54
Inledning	54
Vad nätföretaget anført	54
<i>Energimarknadsinspektionens metod för indexering</i>	54
<i>FPI för elnätsföretag</i>	55
<i>Indexering av historiska intäkter</i>	55
<i>Indexering av verkliga intäkter</i>	56
<i>Löpande opåverkbara kostnader</i>	58
Vad Energimarknadsinspektionen anført	58
<i>FPI för elnätsverksamhet</i>	58
<i>Indexering av historiska intäkter</i>	59
<i>Indexering av verkliga intäkter</i>	59
<i>Löpande opåverkbara kostnader</i>	60

Förvaltningsrättens bedömning	61
<i>Inledning.....</i>	<i>61</i>
<i>Verkliga intäkter vid avstämningen.....</i>	<i>61</i>
<i>Löpande opåverkbara kostnader</i>	<i>62</i>
KALKYLRÄNTA (WACC)	63
Inledning.....	63
Vad E.ON anført.....	66
Vad Energimarknadsinspektionen anført	68
Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar).....	69
<i>Peter Jennergren</i>	<i>69</i>
<i>ICECAPITAL.....</i>	<i>70</i>
Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar) .	71
<i>Ernst & Young</i>	<i>71</i>
<i>Grant Thornton.....</i>	<i>72</i>
<i>Stefan Yard.....</i>	<i>73</i>
<i>Jan Bergstrand.....</i>	<i>74</i>
Förvaltningsrättens bedömning	75
SLUTSATSER	78
HUR MAN ÖVERKLAGAR.....	79

BAKGRUND

E.ON Elnät Sverige AB (nedan E.ON eller nätföretaget) bedriver elnätsverksamhet, redovisningsområde REL00601. Nätföretaget har i förslag till intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 begärt att intäktsramen ska fastställas till 2 089 000 tkr. Energimarknadsinspektionen beslutade den 28 oktober 2011 att för den aktuella tillsynsperioden, bl.a. i den fråga som nu är aktuell, fastställa intäktsramen till 1 937 340 tkr i 2010 års prisnivå.

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

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

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

Grunderna för beräkning av intäktsram finns i 5 kap. ellagen och i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen

(kapitalbasförordningen). Frågor om t.ex. avskrivningstider, kalkylränta, fördelning av kapitalkostnader över tid och kvaliteten i nätverksamheten har överlämnats till rättstillämpningen.

Energimarknadsinspektionen har utifrån bestämmelserna i ellagen och kapitalbasförordningen arbetat fram en schablonmetod för beräkning av intäktsram. Vid bestämmande av intäktsram har

Energimarknadsinspektionen även fattat beslut om avskrivningstider, kalkylränta, indexering av olika intäkter och kostnader samt om tillämpning av en övergångsmetod.

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

Förvaltningsrätten har den 1–4 och den 8–9 oktober 2013 hållit muntlig förhandling i målet gemensamt med förvaltningsrättens mål nr 7937-11 m.fl. avseende andra nätföretag.

YRKANDEN

E.ON

E.ON yrkar i första hand, oberoende av nedanstående förstahandsyrkanden, att kostnader motsvarande arbets- och materialomkostnadspålägg ska läggas till lokalnätens historiska löpande påverkbara kostnader och därmed höja intäktsramen enligt beräkning med schablonmetoden med 44 494 tkr.

E.ON yrkar vidare, i första hand att förvaltningsrätten fastställer intäktsramen, avseende aktuell redovisningsenhet till 2 089 000 tkr. E.ON yrkar att Energimarknadsinspektionens schablonmetod ska tillämpas som metod vid bedömning, justering och avstämning av intäktsramen, utan den nedsättning av intäktsramen under en övergångsperiod som Energimarknadsinspektionen beslutat om (övergångsmetoden).

E.ON yrkar, i andra hand att övergångsmetoden justeras enligt följande

- dels att de löpande opåverkbara kostnader som belastar redovisningsenheten ska beaktas utan reducering,
- dels att de kapitalkostnader som beräknas av Energimarknadsinspektionen på redovisningsenhetens nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar (s.k. nettoinvesteringar) under tillsynsperioden i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012–2015,
- dels att de historiska intäkterna ska räknas om till samma prisnivå som den avstämda intäktsramen fastställs i, dvs. så att följderna av korrigeringen blir att de historiska intäkterna räknas upp till 2015 års prisnivå då avstämning sker, dock att löpande opåverkbara kostnader i sin helhet justeras i enlighet med den verkliga kostnadsutvecklingen och utan indexering,
- dels
 - att indexeringen av de historiska intäkterna (exklusive de löpande opåverkbara kostnaderna) ska ske med användande av de i beslutet angivna index som är fastställda för indexering av kapitalbasen och löpande påverkbara kostnader,
 - att de verkliga intäkterna (exklusive de löpande opåverkbara kostnaderna) för respektive år under tillsynsperioden ska prisjusteras, i enlighet med den relativa förändring som uppkommer vid motsvarande prisjustering av intäktsramen

(exklusive de löpande opåverkbara kostnaderna), till det penningvärde som avstämning sker i (dvs. 2015 års penningvärde) samt

- att de löpande opåverkbara kostnaderna i sin helhet ska justeras i enlighet med den verkliga kostnadsutvecklingen utan indexering.
- dels att något avdrag för skattefria krediter inte ska göras med avseende på den reala kalkylräntan (WACC) före skatt som tillämpas för beräkning av skäliga kapitalkostnader.

Vid bifall till ett eller flera av ovanstående yrkanden yrkar E.ON vidare att förvaltningsrätten undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar målet till Energimarknadsinspektionen för förnyat beslut om fastställelse av intäktsramens storlek baserat på den justering som anvisas av förvaltningsrätten.

E.ON yrkar under inga förhållanden en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten yrkat belopp.

E.ON yrkar slutligen att förvaltningsrätten vid bifall till ett eller flera av ovanstående yrkanden klargör att avstämning av beslutad intäktsram som enligt Energimarknadsinspektionens metod ska göras vid tillsynsperiodens slut, ska ske med beaktande av de justeringar av beslutet och/eller metoden för beslutet som följer av förvaltningsrättens dom.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen bestrider E.ON:s förstahandsyrkanden vad gäller såväl beloppsangivelser, som övergångsmetoden samt arbets- och materialomkostnadspålägg.

Energimarknadsinspektionen medger dock att beslutet ändras på så sätt att de löpande opåverkbara kostnaderna under tillsynsperioden samt de kapitalkostnader som beräknas av Energimarknadsinspektionen på redovisningsenhetens nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar i sin helhet ska ingå i intäktsramen under tillsynsperioden 2012–2015.

Energimarknadsinspektionen medger även att de historiska intäkterna räknas om till samma prisnivå som den avstämda intäktsramen fastställs i.

Energimarknadsinspektionen medger att intäkterna för åren 2006–2009 prisjusteras till 2015 års prisnivå. Opåverkbara kostnader ingår inte enligt myndighetens medgivande i ”historiska intäkter” (2006–2009).

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet att indexering av de historiska intäkterna sker med användande av de i beslutet angivna index som är fastställda för indexering av kapitalbasen och löpande påverkbara kostnader.

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

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet att de löpande opåverkbara kostnaderna i sin helhet justeras med den verkliga kostnadsutvecklingen och utan indexering.

Energimarknadsinspektionen bestrider E.ON:s yrkande att avdrag för räntefria skattekrediter i WACC-beräkningen inte ska göras och vidhåller att kalkylräntan ska uppgå till 5,2 procent.

Energimarknadsinspektionen överlämnar till förvaltningsrätten att bedöma om det överklagade beslutet, vid bifall till något av ovanstående yrkanden ska återförvisas till Energimarknadsinspektionen.

Energimarknadsinspektionen medger E.ON:s yrkande att intäktsramen inte kan bli större än de yrkade beloppen.

Slutligen bestrider Energimarknadsinspektionen yrkandet att förvaltningsrätten ska klargöra att justering och avstämning av beslutad intäktsram vid tillsynsperiodens slut ska ske med beaktande av avgörandet i målet.

BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV

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

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

Med beviskrav avses till vilken grad den förpliktade parten ska kunna lägga fram bevisning för att bevisbördan ska anses vara uppfylld. Som huvudregel gäller att den förpliktade parten ska ”visa” för att beviskravet ska anses uppfyllt. Kammarrätten i Stockholm har i flera mål angående

prissättning enligt lagen om elektronisk kommunikation (se t.ex. mål nr 5270-09) ansett att ett krav på att den förpliktade parten genom bevisning ska kunna vederlägga myndighetens antaganden med den styrka som vanligtvis avses med uttrycket ”visa” i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt för den enskilda att nå upp till ställt beviskrav.

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

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

ARBETS- OCH MATERIALOMKOSTNADSPÅLÄGG

Inledning

Av 5 kap. 9 § första stycket ellagen framgår att kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Av tredje stycket framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur kapitalbasen ska beräknas.

Av 9–11 §§ kapitalbasförordningen framgår hur värdering av anläggningstillgångar ska ske.

I den nya tillsynsmetoden har Energimarknadsinspektionen tagit fram en metod för hur nätföretagen ska beräkna värdet på sina anläggningar, dvs. kapitalbasen. Energimarknadsinspektionen har i PM (2010:07) ”Värdering av nätföretagens kapitalbas i förhandsregleringen” beskrivit hur kapitalbasen ska beräknas.

Enligt huvudregeln i 9 § kapitalbasförordningen ska en anläggningstillgång som ingår i kapitalbasen åsättas ett nuanskaffningsvärde som motsvarar ett normvärde för en anläggningstillgång som är i huvudsak likadan som den tillgång som ingår i kapitalbasen. Ett normvärde 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.

Energimarknadsinspektionen har arbetat fram en normvärdesprislista. Hur normvärdesprislistan tagits fram beskrivs i Energimarknadsinspektionens PM (2010:11) ”Normvärden – För anläggningar med spänning upp till och med 24 kV (dvs. lokalnät).”

De framtagna normvärdena bygger på EBR-katalogens prislistor för åren 2006–2009, omräknat till 2010 års prisnivå. EBR står för Elektrisk Byggnads Rationalisering och är en branschstandard som tagits fram av branschorganisationen Svensk Energi. EBR-katalogen har använts i branschen under lång tid och syftar bl.a. till att uppskatta kostnader i samband med entreprenader.

I kostnader för elanläggningar som anges i EBR-katalogen ingår vissa arbets- och materialomkostnadspålägg. Av Energimarknadsinspektionens PM (2010:07) framgår att myndigheten har utgått från att nätföretagen är tillverkande företag, dvs. företag som uppför sina anläggningar i egen regi. En konsekvens av detta ställningstagande är att de reglermässiga normvärdena konstrueras för att passa tillverkande nätföretag. Myndigheten har därför också utgått från att visst arbets- och materialomkostnadspålägg, som ingår i EBR-katalogens prislister, inte aktiveras som en anläggningstillgång i nätföretagens balansräkningar, utan istället redovisas av nätföretagen som löpande kostnader i företagets resultaträkning. För att undvika att tillverkande nätföretag kompenseras för samma kostnad både som en löpande kostnad och som en kapitalkostnad, har Energimarknadsinspektionen reducerat normvärdena enligt EBR-katalogen.

Metoden med reducerade normvärden kan innebära att förvärvande företag, dvs. företag som köper sina anläggningar på entreprenad, riskerar att bli underkompenserade. Energimarknadsinspektionen anser att hur ett nätföretag väljer att uppföra sina anläggningar inte ska vara avgörande för hur företaget kompenseras för arbets- och materialomkostnadspålägg. Energimarknadsinspektionen har därför utvecklat vilka åtgärder som behöver vidtas för att undvika att konsekvent underkompensera förvärvande företag då de reglermässiga normvärdena fastställs på detta sätt. Energimarknadsinspektionen medger genom dessa åtgärder förvärvande nätföretag att kompenseras för arbets- och materialomkostnadspålägg genom att lägga på kostnader för sådana pålägg som en historisk löpande påverkbar kostnad.

Energimarknadsinspektionen har i PM (2010:07) beskrivit metoden för att kompensera förvärvande företag för de reducerade normvärdena. Energimarknadsinspektionen har ansett att det förvärvande nätföretaget bör

be leverantören att specificera på fakturan vilken del av kostnaden som avser sådana kostnader för arbets- och materialomkostnadspålägg som enligt metoden ska betraktas som historiska löpande påverkbara kostnader. Dock har Energimarknadsinspektionen konstaterat att beskrivet förfarande inte är standard idag och menar därför att detta bör vara en framkomlig väg först vid nästa tillsynsperiod. Till aktuell tillsynsperiod avser Energimarknadsinspektionen istället att vid beräkning tillåta ett schablontillägg som förvärvande nätföretag får använda för att redovisa arbets- och materialomkostnadspålägg som en löpande kostnad. Den förutsättning som ska vara uppfylld för att ett sådant schablontillägg ska tillåtas är att nätföretaget ska kunna göra det troligt att de reducerade påläggen motsvarar sådana kostnader som företaget regelmässigt har betalat vid förvärv av tillgångar.

Av PM (2010:07) framgår vidare att de pålägg som tagits bort för att justera de reglermässiga normvärdena för löpande kostnader utgör ca 8,7 % av den totala nuanskaffningskostnaden för Sverigenätet.

Nuanskaffningskostnaden för den delen av ett förvärvande företag som värderats enligt normvärde multipliceras alltså med 1,087 för att få fram den schablonsumma som ska redovisas som en löpande kostnad. Givetvis kan procentsatsen variera beroende på vilka anläggningar ett företag har. Nätföretaget får självt uppge hur stor andel i procent av sina anläggningar som de förvärvar.

Vad E.ON anför

E.ON är till sin helhet ett förvärvande företag. E.ON har sedan 2004 lagt ut utförandet av investeringsprojekt och fältverksamhet på entreprenad genom upphandling av ramavtal. Sådana upphandlade arbeten rör byggnation av nya anläggningstillgångar, reinvesteringsprojekt, inspektioner, drift- och underhåll, röjning m.m., och utgör en betydande

del av E.ON:s elnätsverksamhet. E.ON:s upphandlingar baseras på EBR-katalogens kostnadsnivåer vilket innebär att arbets- och materialomkostnadspåläggen är kostnader som entreprenörerna har. Sådana kostnader är inkluderade i ramavtalen och betalas av E.ON genom fakturorna till entreprenörerna. Med hänsyn till att E.ON är ett förvärvande företag och inte ett tillverkande, blir konsekvensen att E.ON inte, inom ramen för den av Energimarknadsinspektionen tillämpade schablonmetoden, kan tillgodoräkna sig faktiska kostnader i elnätsverksamheten, eftersom arbets- och materialomkostnadspåläggen inte får räknas med i vare sig kapitalkostnaderna eller de löpande påverkbara kostnaderna. Mot bakgrund av ovanstående innebär det förhållandet att E.ON är ett förvärvande företag ett missgynnande i förhållande till de nätföretag som bygger i egen regi, eftersom kapitalbasen i realiteten blir i genomsnitt cirka 8 procent lägre för E.ON.

E.ON har, med stöd av revisorsintyg, visat att nätföretaget har aktiverat samtliga kostnader enligt redovisade entreprenörsfakturor. Av revisorsintyget framgår också att E.ON upphandlar samtliga investeringsarbeten. Av intyget framgår vidare att E.ON:s entreprenörer har lagt på samma arbets- och materialomkostnadspålägg som E.ON i sin tur yrkar avdrag för. Energimarknadsinspektionens krav på vad revisorsintyget ska styrka är därmed uppfyllda. Trots detta har E.ON inte medgivit arbets- och materialomkostnadspålägg.

Energimarknadsinspektionen kräver att E.ON, genom revisorsintyg eller på annat sätt, visar att E.ON:s yrkade kostnader är verkliga. Detta beviskrav är orimligt med hänsyn till regleringsmodellen och därtill faktiskt omöjligt att uppfylla. Kravet på att verkliga kostnader ska redovisas är oförenligt med Energimarknadsinspektionens egen metod som beskrivs i myndighetens PM (2010:11). Det beviskrav som Energimarknadsinspektionen nu ställer upp är omöjligt att uppfylla, eftersom dessa regler inte fanns när

investeringarna gjordes. Arbets- och materialomkostnadspåläggerna är därför inbakade i andra kostnadsposter och den specifikation som Energimarknadsinspektionen kräver kan inte tas fram retroaktivt. Energimarknadsinspektionens krav strider också mot likabehandlingsprincipen, eftersom myndigheten har godtagit kostnader av detta slag avseende andra nätföretag. I vissa fall har Energimarknadsinspektionen godtagit kostnaderna utan stöd av revisorsintyg eller med stöd av revisorsintyg av betydligt enklare karaktär än E.ON:s.

Energimarknadsinspektionen har konstaterat att det idag inte är standard att kräva av en underentreprenör att denne specificerar på fakturan vilka kostnader som är arbets- och materialomkostnadspålägg. Med anledning av detta har Energimarknadsinspektionen ansett att det inför nästa tillsynsperiod kan vara lämpligt att kräva mer specificerade fakturor, men har konstaterat att det inte är en framkomlig väg vid första tillsynsperioden (Energimarknadsinspektionens PM 2010:11). Trots detta ställningstagande ställer nu Energimarknadsinspektionen krav på E.ON avseende underentreprenörers redovisning av arbets- och materialomkostnadspålägg som tidigare ansetts olämpligt.

Efter att Energimarknadsinspektionen har påtalat att det finns en risk att sådana anläggningar som inte ska finnas med i underlaget vid beräkning av arbets- och materialomkostnadspålägg trots allt finns med, har E.ON gjort en genomgång av samtliga anläggningar vilket lett till vissa justeringar. De nu angivna anläggningstillgångarna är sådana som enligt kapitalbasförordningen ska ingå vid beräkningen av arbets- och materialomkostnadspålägg.

Till styrkande av att E.ON har aktiverat kostnaderna för arbets- och materialomkostnadspålägg samt att underlagen för beräkning av aktuella

belopp är korrekta, har E.ON inkommit med två revisorsintyg samt en oberoende revisorsrapport. E.ON åberopar vidare vittnesförhör.

Vad Energimarknadsinspektionen anför

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet med hänvisning till att Energimarknadsinspektionen i och för sig kan medge en höjning av löpande påverkbara kostnader om E.ON kan inkomma med ett revisorsintyg som utvisar att de faktiska kostnaderna för arbets- och materialomkostnadspålägg har aktiverats i enlighet med de yrkade beloppen samt om de framstår som rimliga. Med faktiska kostnader avses företagets *verkliga* kostnader för arbets- och materialomkostnadspålägg. Energimarknadsinspektionen har i det interna arbetet med bedömningen av nätföretagens yrkade kompensation för arbets- och materialomkostnadspålägg utgått från en checklista. Samtliga punkter på checklistan ska vara uppfyllda av nätföretaget för att kostnader för arbets- och materialomkostnadspålägg ska återläggas. Checklistan är ett internt dokument med följande innehåll.

1. Nätföretagets totala inköp för perioden ska överensstämma med ingivna årsrapporter.
2. Nätföretaget ska reducera totalbeloppet med belopp som avser anläggningar som inte ska ingå i kapitalbasen.
3. Nätföretaget ska historiskt sett inte ha aktiverat arbets- och materialomkostnadspåläggen som löpande kostnader.
4. Nätföretaget ska visa att det inte finns aktiverade arbeten som utförts i egen regi.
5. Nätföretaget ska inlämna revisorsintyg som styrker att de yrkade beloppen avser verkliga kostnader.

E.ON har redan från start uppfyllt första, tredje och fjärde kravet. E.ON anses dessutom, efter att företaget har gjort en genomgång av samtliga anläggningstillgångar och redovisat de justeringar som gjorts, uppfylla krav nummer två. E.ON uppfyller dock fortfarande inte det femte kravet, eftersom nätföretaget inte har visat hur stor del av de aktiverade fakturorna från underentreprenörer som utgörs av arbets- och materialomkostnadspålägg.

Vad som är avgörande för Energimarknadsinspektionens inställning är således att det fortfarande inte är visat hur stor del av de aktiverade fakturorna som utgörs av arbets- och materialomkostnadspålägg. Det framgår alltså inte att de yrkade beloppen motsvarar de faktiska verkliga beloppen. Det är inte per automatik så att alla nätföretags arbets- och materialomkostnadspålägg uppgår till 8 procent. E.ON utgår från att när företagets bevisbörda är uppfylld har företaget rätt till 8 procents arbets- och materialomkostnadspålägg. Detta är felaktigt, 8 procent är enbart ett beräkningsantagande.

Av nätföretaget åberopade intyg och bevisning

*Revisorsintyg utfärdat av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 14 mars
2013*

E.ON har i allt väsentligt aktiverat kostnader hänförliga till arbets- och materialomkostnadspålägg för investeringsprojekt och de underlag som grundar beräkningarna av dessa kostnader i enlighet med yrkandet är reviderade och överensstämmer med bolagens årsrapporter.

Kompletterande revisorsintyg utfärdat av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 31 juli 2013

Beräknade investeringsbelopp överensstämmer med de belopp som E.ON:s yrkade arbets- och materialomkostnadspålägg uppgår till för redovisningsenheten, se sista punkten i intyget (som i övrigt är identiskt med tidigare ingivet intyg).

Oberoende revisorsrapport utfärdad av auktoriserad revisor Eva Carlsvi den 9 oktober 2013.

E.ON:s beräkningar av arbets- och materialomkostnadspålägg för perioden 2006–2009 är matematiskt riktiga och överensstämmer med nätföretagets metodbeskrivning.

Vittnesförhör med auktoriserad revisor Eva Carlsvi

I den granskning som ligger till grund för återopade revisorsintyg har utgångspunkten legat i årsredovisningar och årsrapporter. Granskning av ramavtal med E.ON:s största leverantörer har därefter skett, i syfte att kontrollera att det i dessa ramavtal hänvisas till EBR-katalogen. En sådan hänvisning visar att arbets- och materialomkostnadspålägg har ingått i fakturerade belopp. Även E.ON:s beräkningar har kontrollerats.

Bokföringsmässigt har arbets- och materialomkostnadspålägg ingått i investeringar och nätföretaget har aktiverat pålägg och tagit upp dem i balansräkningen i enlighet med god redovisningssed. De aktiverade investeringarna har inte redovisats som löpande kostnader i resultaträkningen. Fakturorna från E.ON:s leverantörer har inte granskats men att arbets- och materialomkostnadspålägg har ingått i fakturorna från E.ON:s leverantörer framgår av hänvisningen i ramavtalen till EBR-katalogen. Av ramavtalen framgår dock inte några verkliga belopp. Det är inte heller av fakturorna möjligt att särskilja exakt till vilka belopp

pålägggen uppgick, eftersom sådan redovisning inte framgått av fakturorna. Det är inte heller möjligt att få fram dessa uppgifter på annat sätt. E.ON:s leverantörer har inte haft någon skyldighet att redovisa arbets- och materialomkostnadspålägg på fakturan.

E.ON har tagit fram en beskrivning av den metodik företaget använt sig av för att genomföra en intern granskning av de kontrollåtgärder som E.ON har använt sig av för att utreda om det finns en liten risk eller en större risk för att företaget har inkluderat sådana investeringar i beräkningen av arbets- och materialomkostnadspålägg som inte ska ingå.

Revisionsbolaget har granskat E.ON:s metodbeskrivning och uttalat att E.ON har genomfört den interna granskningen i enlighet med sin metodbeskrivning. Uttalandet omfattar inte huruvida E.ON:s beräkning av arbets- och materialomkostnadspålägg är i enlighet med Energimarknadsinspektionens regelverk eller ej.

Förvaltningsrättens bedömning

Enligt ellagen har nätföretagen rätt till skälig kostnadstäckning. För att förvärvande nätföretag ska ges skälig kostnadstäckning krävs att de kompenseras för det arbets- och materialomkostnadspålägg som redovisats i andra kostnadsposter än löpande påverkbara kostnader.

Det får i målet anses ostridigt att E.ON är ett helt och hållet förvärvande företag, vilket innebär att E.ON hör till de företag som har rätt att återlägga kostnader för arbets- och materialomkostnadspålägg som historiska löpande påverkbara kostnader. För att detta ska kunna ske kräver dock Energimarknadsinspektionen att E.ON gör det troligt att de reducerade pålägggen motsvarar sådana kostnader som nätföretaget regelmässigt har betalat vid förvärv av tillgångar. E.ON har, för att styrka sina arbets- och materialomkostnadspålägg samt för att visa att kostnaderna motsvarar vad

företaget faktiskt har betalat, bifogat beräkningsunderlag samt revisorsintyg. Energimarknadsinspektionen har vitsordat beräkningsunderlagen. Den fråga som kvarstår att ta ställning till är således om E.ON, med tillräcklig styrka, har visat att företaget har aktiverat kostnader hänförliga till arbets- och materialomkostnadspålägg och att redovisade belopp är verkliga kostnader.

Metoden att beräkna intäktsram för nätföretag är en schabloniserad metod. Det nuanskaffningsvärde som kapitalbasen enligt kapitalbasförordningen ska åsättas motsvarar ett normvärde. Energimarknadsinspektionens avdrag om 8 procent från EBR-katalogens prislista är ett schablonavdrag. För att förvärvande nätföretag ska ges skälig kostnadstäckning måste nätföretaget kompenseras för denna reduktion. Sådan kompensering sker enligt Energimarknadsinspektionen först efter det att arbets- och materialomkostnadspåläggen preciserats till verkligt värde.

Att arbets- och materialomkostnadspålägget ska preciseras till verkligt värde, har inte ursprungligen krävts av Energimarknadsinspektionen. Myndigheten har konstaterat att det idag inte är standard att nätföretagens leverantörer specificerar sådana kostnader på fakturan. Därmed har myndigheten avgjort att det inte är en framkomlig väg under denna tillsynsperiod att kräva sådan specifikation. För denna tillsynsperiod har Energimarknadsinspektionen istället beslutat tillåta ett schablontillägg vid beräkning av löpande kostnader. För att ett sådant schablontillägg ska få göras krävs dock att nätföretaget kan göra det troligt att de borttagna påläggen motsvarar sådana kostnader som företaget regelmässigt har betalat vid förvärv av tillgångar.

E.ON har inkommit med revisorsintyg som styrker att bolaget har aktiverat kostnader hänförliga till arbets- och materialomkostnadspålägg, vilket överensstämmer med kraven i Energimarknadsinspektionens PM. Det har

inte varit känt för E.ON att något ytterligare skulle komma att krävas för att företaget skulle medges kompensation för arbets- och materialomkostnadspålägg. Det har heller inte varit känt att det är de verkliga kostnaderna som ska ersättas och inte ett schabloniserat pålägg om 8 procent. Den checklista som Energimarknadsinspektionen hänvisar till är avsedd för internt bruk och har inte varit tillgänglig eller känd för nätföretagen.

Energimarknadsinspektionens krav att E.ON ska visa verkliga kostnader kan inte anses vara rimligt, eftersom Energimarknadsinspektionen har meddelat att uppvisande av verkliga kostnader kommer att krävas först vid nästa tillsynsperiod. Den reducering om 8 procent som görs i syfte att inte överkompensera tillverkande företag är schabloniserad. Det torde därför vara rimligt att, när motsvarande tillägg ska göras för förvärvande företag, använda ett schabloniserat tillägg. Därtill kan konstateras att Energimarknadsinspektionens tillämpning av sin interna checklista torde leda till oförutsebarhet för nätföretagen. E.ON får också sägas ha gjort sannolikt att det åtminstone är förenat med stora svårigheter att kräva historiska uppgifter avseende arbets- och materialomkostnadspålägg från tidigare underleverantörer så pass långt tillbaka i tiden. E.ON har därmed, med inlämnande av beräkningsgrund och revisorsintyg, samt mot bakgrund av ovanstående, gjort sannolikt att det arbets- och materialomkostnadspålägg som E.ON har yrkat är aktiverat och skäligt. E.ON:s framställning får också sägas ge stöd för att det är rimligt att använda ett schablontillägg om 8 procent vid återläggning till de historiska löpande påverkbara kostnaderna.

E.ON:s yrkande i denna del ska bifallas på så vis att 44 494 tkr ska läggas till redovisningsenhet Lokalnät Nord (REL 00601) historiska påverkbara kostnader.

ÖVERGÅNGSMETODEN

Inledning

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

Energimarknadsinspektionen anser att den långsiktigt godtagbara intäktsramen som räknats fram enligt schablonmetoden initialt är för hög jämfört med nätföretagets historiska intäkter för åren 2006–2009.

Energimarknadsinspektionen anser att kundernas rätt till låga och stabila avgifter ska beaktas vid skälighetsbedömningen och att omotiverat stora avgiftsökningar från ett år till ett annat därför inte är acceptabelt.

Energimarknadsinspektionen har mot bakgrund av detta ansett det vara nödvändigt att utjämna avgiftshöjningen över tid.

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

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

Vad E.ON anför

Inledning

Den ansökta intäktsramen baserar sig på E.ON:s verksamhetsplan och utgår således från faktiska och realistiska förutsättningar för verksamheten och dess investeringsbehov.

Energimarknadsinspektionens beräkning av intäktsram enligt schablonmetoden överstiger den av E.ON begärda intäktsramen. Den beslutade intäktsramen är dock lägre, eftersom Energimarknadsinspektionen har tillämpat en övergångsmetod som reducerar den intäktsram som räknats fram enligt schablonmetoden.

Den sökta intäktsramen uppfyller samtliga kriterier i 5 kap. 6–9 §§ ellagen. Sökt intäktsram är nödvändig för att E.ON ska erhålla skälig kostnadstäckning och rimlig kapitalavkastning baserat på de krav som lagstiftaren ställer på E.ON som nätkoncessionshavare. Några övergångseffekter av det slag som enligt Energimarknadsinspektionen utgör motivet till övergångsmetodens tillämpning förekommer inte. Den sökta intäktsramen uppfyller också de av Energimarknadsinspektionen – utan stöd i ellagen eller dess förarbeten – uppställda kraven på låga och

stabila avgifter. E.ON har därför enligt ellagen rätt att ta ut de intäkter som följer av den sökta intäktsramen. En sänkning av intäktsramen med tillämpning av övergångsmetoden medför en långtgående och otillåten inskränkning i denna rätt.

Energimarknadsinspektionen har i sin bedömning av nätföretagens sökta intäktsramar, utgått från de belopp som schablonmetoden ger. E.ON:s ansökta intäktsram understiger dock det belopp som schablonmetoden ger. Energimarknadsinspektionen har inte beaktat detta och därmed kan inte myndigheten sägas ha gjort någon individualiserad bedömning av sökta intäktsramar.

Information

Arbetet med förhandsregleringen har pågått sedan 2006. Huvudprincipen med Energimarknadsinspektionens arbete för att ta fram en tillsynsmetod har varit att tillsynen ska vara planlagd, förutsägbar och präglad av öppenhet. Energimarknadsinspektionen har själva angivit att *”tillsynen är förutsägbar och transparent, vilket uppnås genom tydlig och väldokumenterad metod som skapar förutsättningar för att de olika intressenterna ska förstå hur intäktsramen beräknas”*.

Energimarknadsinspektionen har i flera rapporter beskrivit schablonmetodens uppbyggnad och givit instruktioner för hur nätföretagen ska utföra sina beräkningar med förslag till intäktsramar. Nätföretagen får därmed anses ha haft berättigade förväntningar på att intäktsramarna faktiskt skulle beslutas i enlighet med den metod (dvs. schablonmetoden) och med de förutsättningar som Energimarknadsinspektionen under ett par års tid har redogjort för och fastslagit inför den nya regleringen.

Principen om skydd för berättigade förväntningar

Den grundläggande unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar (*Legitimate expectations*) innebär i korthet att det allmänna inte får skada enskilda intressen genom att ändra eller återkalla beslut, genom att agera inkonsekvent eller genom att inte respektera tidigare utfästelser. En person ska således kunna handla och bedriva näringsverksamhet i berättigad förväntan om att gällande rätt, myndighetsutfästelser och beslut alltjämt ska gälla. Principen hänför sig inte enbart till myndighetsbeslut utan sådana förväntningar kan även uppstå till följd av utfästelser. Principen utgör en del av EU:s rättsordning men ska inte bara tillämpas av EU-institutionerna utan även av medlemsstaterna då de utövar befogenheter enligt gemenskapsdirektiven.

Energimarknadsinspektionen har i sin handbok för redovisning av intäktsram angett att den intäktsram som Energimarknadsinspektionen räknar fram med schablonmetoden kan frångås i det enskilda fallet om det finns förutsättningar som talar för detta. Energimarknadsinspektionen har i visst avseende kommunicerat att man avser ta höjd för eventuellt behov av avsteg från schablonmetoden i något enstaka fall. Detta innebär dock inte att Energimarknadsinspektionen informerat företagen om att myndigheten generellt skulle komma att frångå schablonmetoden vid fastställande av intäktsram och att detta skulle ge utrymme för antaganden om att en helt annan metod (övergångsmetoden) skulle komma att tillämpas.

Nätföretagen har således utgått från att schablonmetoden skulle tillämpas och har därmed både föreslagit intäktsramar utifrån denna metod och planerat sin verksamhet därefter.

Det förhållande att Energimarknadsinspektionen i samband med beslutsfattandet genom övergångsmetoden har ändrat metoden för beräkning av intäktsram i så stor omfattning står i strid med de berättigade

förväntningar som elnätsföretagen med fog har haft inför tillsynsperioden. Energimarknadsinspektionen har i yttrande angivit att merparten av de metoder som myndigheten använt sig av har varit kända för nätföretagen. Detta stämmer dock inte. Nätföretagen har överhuvudtaget inte informerats om att schablonmetoden skulle undanröjas så sent som vid själva beslutsfattandet. Energimarknadsinspektionens beslut om övergångsmetoden är därmed inte heller överensstämmande med myndighetens egna principer om förutsebarhet, transparens och tydlighet. Energimarknadsinspektionen menar också att myndigheten har aviserat att avsteg från schablonmetoden kan komma att ske för enskilda företag för erhållande av skälig intäktsram. Såsom övergångsmetoden har tillämpats av Energimarknadsinspektionen utgör den dock inte en bedömning i det enskilda fallet utan en generellt tillämpad reducering av intäktsramarna. En sådan tillämpning har nätföretaget inte skäligen kunnat förvänta sig.

Övergångsmetoden och historiska intäkter

Övergångsmetoden medför att nätföretagens historiska agerande påverkar beräkningen av intäktsramen för tillsynsperioden. Detta leder till att två nätföretag med motsvarande ledningsnät och objektiva förutsättningar kan erhålla olika resultat, vilket blir en märklig konsekvens. Det historiska agerandet torde rimligen inte ha en påverkan på vad som utgör skäliga kostnader eller rimlig avkastning på kapitalbasen.

Eftersom Energimarknadsinspektionen motiverar övergångsmetoden med ett krav på stabila avgifter, gynnas företag som under perioden 2006 –2009 haft högre avgifter, medan de företag vars intäkter och avgifter varit låga i förhållande till gjorda investeringar diskrimineras och missgynnas.

Skillnader i de historiska intäkterna mellan nätföretagen kan också bero på i sammanhanget irrelevanta omständigheter såsom ägarkrav på viss avkastning, kundpolitiska beslut m.m.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

Övergångsmetoden är behäftad med väsentliga brister som medför orimliga konsekvenser vid bedömningen av intäktsramen. Den sänkning av intäktsramen som övergångsmetoden medför innebär att E.ON inte får skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning på det kapital som används i nätverksamheten, vilket står i strid med 5 kap. 6–9 §§ ellagen.

Tillämpningen av övergångsmetoden strider vidare mot grundläggande rättsprinciper. Övergångsmetoden ska därför inte tillämpas.

Till följd av övergångsmetoden ges inte något utrymme i intäktsramen för att fullt ut få täckning för de opåverkbara kostnaderna. Detta är en orimlig effekt som står i strid med lagstiftarens syfte att nätföretagen genom intäktsramen ska få täckning för skäliga kostnader.

Lagstiftaren har uttryckt att ett nätföretags samlade intäkter ska vara skäliga i förhållande till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet. Övergångsmetoden beaktar dock inte de aktuella objektiva förutsättningarna för bedrivande av nätverksamhet under tillsynsperioden 2012–2015. De historiska intäkterna 2006–2009 får i övergångsmetoden istället en avgörande betydelse för intäktsramens storlek, trots att kostnaderna för den perioden inte är representativa för den första tillsynsperioden.

Energimarknadsinspektionens anförande att myndigheten vid skälighetsbedömningen av intäktsramen har att beakta kundernas rätt till ”låga och stabila avgifter” är ett krav som tar sikte på en tidigare gällande regleringsmodell och förarbetsuttalanden i anslutning till numera upphävda bestämmelser i ellagen. Kravet om låga och stabila avgifter är således inte avsett att tillämpas vid skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter enligt nu gällande regleringsmodell. Enligt gällande regleringsmodell ska

konsumentintresset istället tas till vara genom att intäkterna är ”skäliga”. Sänkningen av intäktsramen saknar således stöd i ellagen.

Övergångsmetodens övriga rättsliga brister

Den grundläggande principen för myndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen är att iaktta saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen, vilket utgör den s.k. objektivitetsprincipen. Principen kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen. Saklighetskravet åsidosätts om en myndighet tillgriper andra befogenheter eller medel för att fullgöra sin lagreglerade förvaltningsuppgift än vad som ryms i lagbestämmelserna. Kravet på saklighet innebär även att myndighetens beslut ska baseras på relevanta faktiska omständigheter och inte skönsmässiga bedömningar, om annat inte föreskrivs i lag eller annan författning.

E.ON anser att Energimarknadsinspektionen, genom att besluta att intäktsramen ska grundas på övergångsmetoden, strider mot kravet på saklighet vid beslutsfattandet. Det finns inte någon grund för att tillämpa övergångsmetoden, eftersom det inte uppkommer några övergångseffekter som behöver åtgärdas. Energimarknadsinspektionens beslut baseras på en i sammanhanget godtycklig bedömning av vad myndigheten anser är ett lämpligt resultat för hela landets kundkollektiv. Någon rätt eller möjlighet att göra en sådan bedömning, och tillämpa en metod som i det enskilda fallet inte krävs för att uppnå lagstiftningens syfte, framgår varken av lag eller förordning. Detta är inte heller förenligt med proportionalitetsprincipen. Det ska även beaktas att redueringen av E.ON:s intäktsram och de effekter detta medför inte är proportionerliga i förhållande till de förmodade fördelar som lägre tariffer, i ett kortsiktigt perspektiv, skulle innebära för kunderna.

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

Likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen uttrycker krav på normmässigt handlande och innebär att lika fall ska behandlas lika och att olikheter i behandlingen ska vara sakligt grundade.

Energimarknadsinspektionen har inte i beslutet beaktat E.ON:s faktiska och objektiva förutsättningar för att bedriva nätverksamheten.

Nätföretagens verksamheter är inte likartade och då en bedömning inte görs utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet får övergångsmetoden olika konsekvenser för olika företag.

Energimarknadsinspektionen har anfört att övergångsmetoden inte strider mot kravet på likabehandling, eftersom samma metod används för samtliga nätföretag. Detta uttalande stämmer dock inte; det finns exempel på nätföretag där schablonmetoden tillämpats helt utan övergångsmetod. Det går inte heller av beslutet att utläsa varför vissa nätföretag ges rätt att höja sina intäktsramar med upp till 7,28 procent medan i detta fall en ökning om högst 1,75 procent tillåts.

Likabehandlingskravet kan även uttryckas som ett förbud mot diskriminering. Övergångsmetodens utformning innebär en diskriminering av de företag som har ”underdebiterat” sina kunder under åren 2006–2009 eller som under denna period gjort stora investeringar som man först i slutet eller efter perioden har börjat debitera kunderna för. Dessa företag diskrimineras i förhållande till de företag som under 2006–2009 haft höga avgifter och debiterat fullt ut.

Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning

Övergångsmetoden och den i beslutet tillämpade kalkylräntan leder till att den beslutade intäktsramen ger en mycket låg faktisk avkastning på

kapitalbasen som inte uppfyller den rätt till rimlig avkastning som E.ON har rätt till enligt ellagen. Om man studerar en enskild investering, framgår att de investerade pengarna inte alltid fås tillbaka och den faktiska avkastningen når inte upp till den av Energimarknadsinspektionen beslutade kalkylräntan på 5,2 procent.

Den begärda intäktsramen, vars skälighet över tid Energimarknadsinspektionen får anses ha vitsordat i beslutet, ger i vart fall inte upphov till intäktsökningar eller tariffökningar som, utifrån något motstående enskilt eller allmänt intresse, är nödvändiga att reducera genom den övergångsmetod som Energimarknadsinspektionen har tillämpat. Beslutet om sänkning av sökt intäktsram genom övergångsmetoden samt dess effekter står därmed också i strid med proportionalitetsprincipen. Härvid ska också beaktas att E.ON åsamkas en oåterkallelig förlust genom den reducering av sökt intäktsram som beslutet medför för den första tillsynsperioden och de två därpå följande perioderna.

Utgångspunkten med schablonmetoden är att den ska ge nätföretagen kostnadstäckning och avkastning så att nätet kan drivas med hög leveranssäkerhet. Vidare anges i elmarknadsdirektivet att den tariff, eller den metod som används för att räkna fram tariffer ska *"utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion"* och att de ska medföra att nätföretagen *"både på kort och lång sikt ska ges incitament att öka effektiviteten, främja integrationen av marknaden och säkra leveransen"* (artikel 37.6).

Övriga konsekvenser vid tillämpning av övergångsmetoden

Konsekvensen av Energimarknadsinspektionens övergångsmetod blir bl.a. att nätföretagens incitament att utföra underhåll och investeringar elimineras. Detta eftersom medel som skulle kunna användas för

investeringar måste användas för att täcka opåverkbara kostnader och eftersom avkastningen på investerat kapital blir mycket låg.

Den kapitalförlust som uppstår i och med övergångsmetoden är störst under den första tillsynsperioden (2012–2015) och förväntas upphöra under den fjärde perioden (2024–2027). För investeringar som görs under 2012 blir således de första tolv åren negativt påverkade av övergångsmetoden. Detta blir speciellt markant för investeringar med en avskrivningsperiod på tio år. Den generella signalen som övergångsmetoden sänder är att nätföretag om möjligt bör skjuta investeringar framåt så att de blir så lite påverkade av övergångsmetoden som möjligt. Övergångsmetoden medför därför varken på lång eller kort sikt några investeringsincitament för att säkra nätens funktion. För att upprätthålla viljan att investera i och bedriva nätverksamhet måste nätföretagen tillåtas få tillräcklig avkastning på satsat kapital. I längden riskeras annars att nyinvesteringar minskar i omfång och att kvaliteten försämras. Detta står i direkt strid med lagstiftarens intentioner beträffande grundläggande krav på nätverksamheten.

Utgångspunkten är att den valda kapitalmetoden ska vara kapacitetsbevarande. Detta innebär att de intäkter som får tas ut enligt regleringen ska möjliggöra framtida reinvesteringar så att kapaciteten i näten kan bibehållas. Energimarknadsinspektionen anser att en kapacitetsbevarande princip är lämpligast att tillämpa för att verksamheter ska bedrivas effektivt till låga kostnader, eftersom anläggningar då byts ut när det är befogat från kvalitetssynpunkt och inte då tillgångarna är avskrivna. Den kapacitetsbevarande principen ska vidare ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och en trygg elförsörjning samt skapa incitament för nödvändiga reinvesteringar.

I ljuset av den kapacitetsbevarande principen är den av Energimarknadsinspektionen beräknade kalkylräntan (WACC) om 5,2 procent för låg och uppgår inte till faktiska kostnader för kapitalet. Inledningsvis, och under den eller de första tillsynsperioderna, kan den förlust som orsakas nätföretagen till följd av den låga kalkylräntan anses vägas upp av den värdering som görs av startkapitalbasen. Någon avkastning i närheten av de av Energimarknadsinspektionen beslutade 5,2 procenten kommer det kapital som E.ON investerar i en ny anläggning inte att generera. Nyinvesteringar som görs under tillämpning av övergångsmetoden, åtminstone under de tre första tillsynsperioderna, lönar sig därför i princip aldrig.

Övergångsmetoden undanröjer således ekonomiskt utrymme och incitament att lägga resurser på underhåll och nyinvesteringar. Enskilda nyinvesteringar blir förlustbringande och ger en mycket låg avkastning. Därmed kan det inte förväntas att näten kan bibehålla eller förbättra nuvarande kapacitet under den period som intäktsramarna fastställs med tillämpning av övergångsmetoden. Det av Energimarknadsinspektionen uttalade syftet om att övergångsmetoden inte får hämma ett effektivt nätföretags arbete med att kontinuerligt förnya och förstärka näten uppfylls därmed inte. Till stöd för att övergångsmetoden inte är kapacitetsbevarande åberopar nätföretaget utlåtande av Peter Jennergren.

Kundintresset tillgodoses inte genom övergångsmetoden. Tvärtom kan negativa effekter förutses, eftersom nätföretagen inte kommer att ha ekonomiskt utrymme att investera i effektiviseringar och förbättringar av nätverksamheten. Om intäktsramen fastställs alltför lågt, innebär det att E.ON måste omvärdera satsningar som t.ex. höjd leveranssäkerhet. När det gäller att genomföra av kunderna begärda anslutningar, t.ex. anslutning av vindkraftsparker, kan dessa bli svåra att genomföra, eftersom övergångsmetoden medför att E.ON inte får tillbaka investerat kapital utan

tvingas utföra sådana anslutningar med förlust, vilket i sig skulle kunna medföra undantag från anslutningsskyldigheten.

Vad Energimarknadsinspektionen anför

Inledning

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

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

Information

Energimarknadsinspektionen har utarbetat de kalkylmodeller som används i beslutet på ett öppet och icke-diskriminerande sätt. I april 2011 publicerades ett faktablad på Energimarknadsinspektionens hemsida, i vilket angavs att om en intäktsram leder till att enskilda kunder drabbas av oskäliga höjningar kommer denna övergångseffekt att behöva hanteras. I en skrivelse i maj 2011 begärde Energimarknadsinspektionen vissa närmare preciserade uppgifter från nätföretagen för att kunna bedöma den yrkade intäktsramen. Alla nätföretag informerades dessutom i ett brev från generaldirektören i september 2011 om hur Energimarknadsinspektionen avsåg att gå tillväga för att göra den samlade bedömningen om den yrkade

intäktsramen kunde anses skälig. I brevet upplystes bl.a. om att ”i den samlade bedömning som Energimarknadsinspektionen gör, jämförs därefter resultaten från schablonmetoden med respektive företags faktiska intäktsnivå”. Det finns inte någon i lag stadgad skyldighet för Energimarknadsinspektionen att kommunicera rena överväganden såvitt avser metodutformning. Nätföretagen har på förhand fått avsevärt mer information om prövningen än vad som rimligen har kunnat krävas.

Principen om skydd för berättigade förväntningar

Energimarknadsinspektionen har kommunicerat med nätföretaget inför besluten om intäktsramar. Energimarknadsinspektionen har redogjort för nätföretagen inför besluten att myndigheten kommer att ha metoder för att hantera eventuella övergångseffekter. Eftersom Energimarknadsinspektionen inte hade kännedom om alla omständigheter i tillräckligt god tid i förväg för att hinna göra samtliga nödvändiga överväganden, har det inte varit möjligt för myndigheten att kommunicera samtliga överväganden avseende aktuella metoder. Tre krav ska vara uppfyllda för att principen om skydd för berättigade förväntningar ska kunna åberopas. Det ska föreligga preciserade, ovillkorliga och samstämmiga garantier från behöriga och tillförlitliga källor, garantierna ska leda till en berättigad förväntning hos mottagaren och garantierna ska vara förenliga med tillämpliga bestämmelser. Reglerna i ellagen avseende tidpunkten för beslut och innehållet i dessa är enligt Energimarknadsinspektionen ett sätt att säkerställa rättssäkerheten. Reglerna för fastställande av intäktsram är tydliga och det måste ha stått klart för E.ON att metoderna för beräkning av intäktsram, liksom själva intäktsramen, slutligt fastställs av Energimarknadsinspektionen först i själva beslutet.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

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

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

Syftet med att reglera nättarifferna har ända sedan avregleringen varit att bevaka kundernas intresse. Ellagen har ändrats vid ett flertal tillfällen såvitt avser frågan om hur skälighetsbedömningen av nätföretagens tariffer ska gå till. Vid lagändringen 2002 togs visserligen det uttryckliga kravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas bort. Detta kan dock inte tolkas

som att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer inte längre skulle beaktas vid skälighetsbedömningen. Det finns inte några särskilda uttalanden i propositionen om varför lagstiftaren valt att stryka meningen om att konsumentintresset särskilt ska beaktas. Anledningen till ändringarna var att förenkla tillsynen och att fokus skulle tas från att bedöma kostnader till den samlade prestationen. Detta gällde bedömningen av vad som avsågs med rimlig avkastning i nätverksamheten. Nättarifferna skulle naturligtvis fortfarande vara skäliga. Med detta måste förstås att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer alltså ska beaktas.

I förarbetena (prop. 2008/09:141) till den nu gällande lydelsen av ellagen finns flera uttalanden som ger stöd för att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas. Regeringen uttalar t.ex. att konsumentintresset även fortsättningsvis kan skyddas genom att skäligheten i nätföretagets intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagets avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (s. 31). Av uttalandet framgår att intäktsramarna ska vara skäliga på en övergripande nivå. Detta har dock inte utvecklats närmare men Energimarknadsinspektionen utgår från att regeringen menar verkliga kronor och inte det regulatoriska värdet. Regeringen anger också att övergången till en förhandsprövning innebär att nuvarande ramverk för skälighetsbedömningen konkretiseras och att utgångspunkten är att nätföretagen generellt ska vara berättigade till varken högre eller lägre intäkter än med dagens regleringsmodell (s. 93). Enligt Energimarknadsinspektionen avses de faktiska intäkterna och inte de regulatoriska. I konsekvensanalysen anges att nätkunderna genom regleringen ska beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris och att regeringen inte har för avsikt att byte av tillsynsmodell i sig ska påverka nättariffernas skälighet (s. 94). Vidare tyder regeringens uttalanden ifråga om införande av periodiseringsmöjligheter (s. 44) och

överdebiteringstillägg (s. 48 f) på att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas.

Syftet med att reglera elnätsavgifterna är, och har således varit, att särskilt övervaka kundernas intresse av att överföringen av el sker på skäliga villkor. Eftersom nätverksamhet är ett naturligt monopol, är denna övervakning eller tillsyn särskilt viktig för kunderna. Bara det förhållandet att området är reglerat tyder på att kundernas intresse ska beaktas.

Nätföretagets påstående om att myndigheten inte får beakta kundintresset är således helt ogrundat och strider mot hela syftet med lagstiftningen.

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

Övergångsmetoden står inte i strid vare sig med ellagen eller med regeringsformen. Energimarknadsinspektionen har inte heller beaktat kundernas intresse av låga och stabila avgifter istället för nätföretagens rätt till en rimlig avkastning. Dessa intressen ska nämligen inte anses som alternativa. En avvägning mellan kundernas intresse av stabila avgifter och nätföretagens intresse av kostnadstäckning och rimlig avkastning måste göras. En förutsättning för att en avkastning ska anses rimlig och en nättariff skälig är att kundens intressen inte träds för när. Det stämmer alltså inte att det faktiska genomslaget för regleringen om rätt till rimlig avkastning har skjutits upp. Genom beslutet får företaget redan från och

med 2012 möjlighet till rimlig avkastning. Om övergångseffekterna inte hade tagits om hand, hade nätföretagen däremot fått möjlighet att ta ut en orimligt hög avkastning.

Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning

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

Nätföretaget påstår att den genomsnittliga kalkylräntan för samtliga lokal- och regionnätsföretag efter tillämpning av övergångsmetoden är 3,1 procent. Detta påstående avser dock den reglermässiga avkastningen. Den verkliga avkastningen hade för det fall endast schablonmetoden tillämpats i genomsnitt uppgått till cirka 10 procent. Efter tillämpning av övergångsmetoden blir den verkliga avkastningen istället cirka 6,7 procent.

Detta bör jämföras med att nätföretagens verkliga avkastning under åren 2006–2009 har legat mellan 3,2 och 5,5 procent.

Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden

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

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

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

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

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

Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Thomas Bull

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

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

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

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

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

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

Peter Jennergren

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

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

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

Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar)

Stefan Yard

I utlåtande den 10 september 2013 anför professor Stefan Yard bl.a. följande. Det kan noteras att alla modeller närmast definitionsmässigt

innebär förenklingar av verkligheten. Den av Energimarknadsinspektionen tillämpade schablonmetoden utgör inte något undantag. Schablonmetoden innehåller förenklingar som kan missgynna eller gynna de olika parterna. Nätföretagen har i sina överklaganden av naturliga skäl fokuserat på avvikelser som är till deras nackdel och inte kommenterat sådant som blivit till deras fördel. Vid en samlad bedömning av rimligheten i de beslutade intäktsramarna bör man dock försöka att göra en neutral och balanserad analys. I det följande kommenteras några områden där schablonmodellen har inneburit förenklingar som till allra största delen är till nätföretagens fördel och brukarnas nackdel.

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

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

delar blir det tal om dubbeltäckning för kostnaderna för anslutningsinvesteringar.

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

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

Förvaltningsrättens bedömning

Konsumentintresset

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

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

I 1998 års lydelse av ellagen angavs det att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid bedömningen av en nättariffs skälighet. Med konsumentintresset avsågs enligt förarbetena kundernas intresse av låga och stabila avgifter (prop. 1996/97:136 s. 149). Den 1 juli 2002 trädde ändringar i ellagen i kraft och en ny reglering av skäligheten av nättariffer infördes. Nättarifferna angavs fortsättningsvis vara utformade på så sätt att nätföretagets samlade intäkter från nätverksamheten ska vara skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels sättet att bedriva verksamheten på. Det uttryckliga lagkravet om att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid skälighetsbedömningen togs således bort vid lagändringen 2002 och har inte omnämnts i lagstiftningen sedan dess. Det finns inte heller någon bestämmelse i 12 kap. ellagen om tillsyn m.m. om att Energimarknadsinspektionen vid sin tillsyn särskilt ska beakta kundernas intresse av låga och stabila nättariffer.

Enligt nu gällande lagstiftning ska intäktsramen ge nätföretaget skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Syftet med gällande reglering anges i förarbetena (prop. 2008/09:141) vara att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader samtidigt som den ska säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen samtidigt som nätföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen uppges vara att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad (s. 58). Avseende konsumentintresset framgår av förarbetena att detta även fortsättningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagets avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (s. 31). Nätkunderna ska

genom regleringen beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris som är relaterat till kvaliteten på överföringen av elen (s. 94).

Av förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen framgår bl.a. att myndigheten ska ansvara för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen enligt ellagen samt fullgöra de uppgifter som följer av elmarknadsdirektivet. I den tidigare instruktionen, förordning (2004:1200) med instruktion för Energimarknadsinspektionen, framgick att det vid myndigheten skulle finnas ett insynsråd som skulle ha till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på el- och gasmarknaderna. Denna skrivning togs bort i den senare instruktionen. Inte heller återfinns någon skrivning om att myndigheten särskilt ska beakta kundernas intressen i de regleringsbrev som utfärdats för myndigheten mellan år 2008–2012.

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

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

Enligt gällande bestämmelser ska intäktsramen täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på kapitalbasen. Av förarbetena framgår att lagstiftaren vid utformningen av bestämmelserna har gjort en avvägning mellan de syften som ellagen avser att uppnå. Förarbetena ger enligt

förvaltningsrättens mening inte något stöd för att lagstiftarens avsikt varit att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer särskilt ska beaktas utöver vad som är tänkt att tillgodoses i den gällande regleringen. Genom att tillämpa övergångsmetoden tar Energimarknadsinspektionen detta intresse i beaktande ytterligare en gång utöver vad som redan beaktas genom lagstiftningen. Förvaltningsrätten anser därmed att Energimarknadsinspektionen har grundat sitt avgörande på och tillämpat övergångsmetoden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövningen av intäktsram.

Rimlig avkastning

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

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

Enligt ellagen ska nätföretagen få en rimlig avkastning på kapitalbasen. Energimarknadsinspektionen har bedömt att en real kalkylränta före skatt

på 5,2 procent är rimlig att tillämpa för den aktuella tillsynsperioden.

Enligt vad nätföretaget har anfört blir dock en genomsnittlig kalkylränta före skatt för samtliga lokal- och regionnätsföretag efter tillämpning av övergångsmetoden 3,1 procent. Energimarknadsinspektionen anser emellertid att myndigheten vid sin bedömning måste ta hänsyn till vad intäktsramen medför för faktisk avkastning för nätföretagen.

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

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

Förvaltningsrätten anser, mot bakgrund av förarbetena, att med rimlig avkastning i 5 kap. 6 § ellagen avses den reglermässiga avkastningen. Energimarknadsinspektionen har vid fastställande av intäktsram att utgå från de regler som finns på området vid beräkning av intäktsram. Om en

sådan beräkning visar sig ge ett orimligt resultat, kan det tyda på brister i själva beräkningsmodellen eller den reglering modellen bygger på.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det kan vara så att den av Energimarknadsinspektionen framtagna schablonmetoden kan ge en sådan effekt att vissa nätföretag erhåller en oskäligt hög faktisk avkastning. Det finns skäl att anta att värderingen av kapitalbasen till nuanskaffningsvärde är ett exempel på en sådan omständighet som kan medföra att i vart fall vissa nätföretag – i faktiska värden – blir överkompenserade vid en reglermässig framräkning av skälig avkastning. Detta är dock något som nu, utifrån gällande reglering, inte kan beaktas vid prövning av den beslutade intäktsramen.

Konsekvenser i övrigt

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

aktuella tillsynsperioden. Härtill kommer att Energimarknadsinspektionen, genom den i efterhand införda bedömningen och övergångsmetoden, i förhållande till nätföretagen brustit i kraven på transparens och förutsägbarhet.

Sammanfattning

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

Vid denna utgång saknas anledning att pröva E.ON:s andrahandsyrkande om justeringar i övergångsmetoden.

INDEXERING

Inledning

Index används när man vill jämföra hur värden förändras över tid. I förhandsprövningen av nättariffer används index dels vid beräkningen av intäktsram inför tillsynsperiodens början, dels vid avstämningen efter periodens slut. Olika index används för att räkna upp nätföretagets kostnader och intäkter med hänsyn till förändringar i prisläget.

Av 12 § kapitalbasförordningen framgår att vid beräkningen av kapitalbasen ska förändringen i prisläget anses svara mot faktorprisindex för byggnader. I övrigt anger inte ellagen eller dess följdföreskrifter vilka index som ska tillämpas.

Vad nätföretaget anför

Energimarknadsinspektionens metod för indexering

Energimarknadsinspektionen har beslutat att tre olika index ska användas vid fastställande av intäktsramen enligt schablonmetoden. Dessa är

- faktorprisindex för byggnader (FPI för byggnader) avseende investeringar i kapitalbasen,
- faktorprisindex för elnätsföretag delindex drift- och underhållskostnader påverkbart (FPI drift- och underhållskostnader påverkbart) avseende påverkbara kostnader samt
- konsumentprisindex (KPI) avseende avbrottskostnadsvärderingar.

För indexering av de historiska intäkterna (åren 2006–2009) samt de verkliga intäkterna för åren 2012–2015 avser Energimarknadsinspektionen att tillämpa det totala faktorprisindexet för elnätsföretag (FPI för elnätsföretag). FPI för elnätsföretag är ett viktat summaindex som är sammansatt av flera delindex vilka hänför sig till olika kostnadsslag. Syftet med indexeringen är att en fastställd intäktsram ska följa kostnadsläget för verksamheten, vilket förutsätter att de index som tillämpas kan förväntas spegla den faktiska kostnadsutvecklingen.

En indexering enligt FPI för elnätsföretag av de historiska och de verkliga intäkterna leder till en oförutsebar prisjustering med en uppenbar risk för stora avsteg från faktisk kostnadsutveckling.

FPI för elnätsföretag

FPI för elnätsföretag är uppbyggt av flera delindex. För att ett summaindex ska utgöra ett representativt index måste underliggande delindex vara riktiga. Felaktigheter i delindex för överliggande nät och nätförluster (opåverkbara kostnader) har en förhållandevis stor påverkan på totalindex FPI för elnätsföretag. Delindex för överliggande nät är inte representativt för faktisk kostnadsutveckling, eftersom det påverkas av ett genomsnittligt volymvägt spotpris på elhandelsbörsen Nordpool. Elhandelspriserna har varierat upp och ned medan kostnaderna för överliggande nät i princip ökat konstant sedan 2006. Delindex för överliggande nät stämmer alltså över huvud taget inte överens med verkligheten och har därtill ett signifikant genomslag på totalindex för elnätsföretag.

Indexering av historiska intäkter

Enligt schablonmetoden görs en uppdelning i kostnadsslagen påverkbara kostnader och kapitalkostnader för att fastställa intäktsramen. Indexeringen enligt schablonmetoden sker som en naturlig följd av denna uppdelning

separat för vart och ett av kostnadsslagen med tillämpning av FPI för byggnader avseende kapitalkostnaderna och FPI drift- och underhållskostnader påverkbart avseende de löpande påverkbara kostnaderna. Eftersom övergångsmetoden innebär att intäktsramen sätts samman av två delar – dels de historiska intäkterna, dels schablonmetoden – är det högst rimligt att dessa båda delar indexeras på samma sätt. Det finns inte någon godtagbar anledning till att två olika indexmetoder ska tillämpas.

Indexering av verkliga intäkter

Frågan om hur indexering av verkliga intäkter ska ske vid avstämningen är en del av metoden och en del av Energimarknadsinspektionens beslut för fastställande av intäktsram. I det överklagade beslutet anges under rubriken ”Automatisk justering av intäktsramen” att vid avstämningen efter tillsynsperiodens slut kommer Energimarknadsinspektionen att räkna om den beslutade intäktsramen för vart och ett av åren med vissa kostnadsprisindex. Att även de verkliga intäkterna omfattas av metoden för avstämning, har E.ON uppfattat som en självklarhet. Jämte intäktsramen i sig behövs de verkliga intäkterna för att vid avstämningen kunna beräkna över- eller underdebiteringar, vilka ska föras vidare och påverka intäktsramen för nästkommande tillsynsperiod. Själva syftet med en intäktsram är att den ska ställas i relation till de verkliga intäkterna under tillsynsperioden, och därför måste de verkliga intäkterna indexeras till 2015 års penningvärde. Av Energimarknadsinspektionens material och av yttrande den 28 november 2012 framgår att myndigheten har gjort överväganden om val av metod för indexering av verkliga intäkter. E.ON:s uppfattning är därmed att indexering av verkliga intäkter i vart fall ska ingå i metoden och att denna fråga därför kan överklagas.

För att erhålla ett så korrekt resultat som möjligt måste de verkliga intäkterna inför avstämningen indexeras med samma förändring som

intäktsramen vid omräkning till ett annat års penningvärde. Vid indexering av de verkliga intäkterna med FPI för elnätsverksamhet orsakas instabilitet i metoden och det uppstår fiktiva över- eller underdebiteringar.

I januari 2013 fastställdes index för 2012. Det kan konstateras att FPI för byggnader har ökat med 2,2 procent samt att delindex för påverkbara kostnader har ökat med 2,8 procent för lokalnät respektive 2,9 procent för regionnät. Det kan dock samtidigt konstateras att det totala FPI för elnätsföretag har sjunkit med 5 procent för lokalnät och med 10 procent för regionnät. Beräkningar visar att den felaktiga indexeringen baserad på det totala FPI för elnätsföretag till och med 2012 reducerar E.ON:s intäktsramar för redovisningsenheterna med totalt cirka 900 miljoner kronor i förhållande till den nivå som erhålls med en indexering av historiska intäkter i enlighet med schablonmetoden.

Till följd av den bristfälliga indexeringsmetoden riskerar E.ON att drabbas av förluster till mycket höga belopp. En sådan ordning står i strid med nätföretagens rätt till kostnadstäckning och rimlig avkastning enligt ellagen. Det är även oproportionerligt och oförenligt med kraven på objektivitet och saklighet vid myndighetsutövning. Därtill finns anledning att understryka att den oförutsebarhet och slumpmässighet som den valda indexmetoden medför står i strid med det grundläggande kravet som uppstår förhandsregleringen enligt elmarknadsdirektivet, nämligen kravet på förutsebarhet. EU-domstolen har i mål C-274/08, Kommissionen mot Sverige, betonat att regleringsmetoden måste vara tillräckligt preciserad och uppnå en godtagbar förutsebarhet. Dessa krav uppfylls inte med indexering enligt Energimarknadsinspektionens metod. Den av Energimarknadsinspektionen förespråkade metoden för indexering motverkar även den önskan om stabilitet i nättarifferna som myndigheten särskilt anfört som motiv för tillämpningen av övergångsmetoden.

Det är inte till gagn för någon marknadsaktör – allra minst för nätföretagens kunder – med instabilitet och oförutsebarhet i tillämpat index. Energimarknadsinspektionens indexmetod ger inte enbart upphov till viss obalans, såsom myndigheten anfört, utan medför mycket stora och helt onödiga ekonomiska konsekvenser för E.ON.

Löpande opåverkbara kostnader

För opåverkbara kostnader krävs ingen indexering eftersom utvecklingen bör avgöras av det verkliga utfallet för varje enskilt företag. Om detta ska uttryckas i termer av index, skulle det innebära att ett individuellt index för varje företag borde fastställas för denna kostnadskategori. Om ett gemensamt index ska användas även för opåverkbara kostnader, bör detta index åtminstone fastställas utifrån branschens verkliga kostnadsutveckling.

Vad Energimarknadsinspektionen anfört

FPI för elnätsverksamhet

FPI för elnätsverksamhet är framtaget av Statistiska centralbyrån och avser specifikt att spegla den generella prisutvecklingen i elnätsverksamhet. Detta är skälet till att Energimarknadsinspektionen anser att just detta index ska användas. De invändningar som E.ON anfört mot användningen av FPI för elnätsverksamhet avser framför allt indexet som sådant och dess beräkningsgrunder, inte att det utgör ett generellt index. Det saknas därför grund att underkänna FPI för elnätsverksamhet som sådant.

Indexering av historiska intäkter

När Energimarknadsinspektionen beräknar en skälig intäktsram för nätföretaget används en metod där tre olika kostnadsslag beräknas. Dessa tre kostnadsslag ska totalt motsvara en skälig intäktsnivå för att företaget ska kunna bedriva nätverksamhet. Det finns inte några krav på att företagets fördelning av intäkter ska motsvara fördelningen mellan kostnadsslagen enligt beräkningen som legat till grund för beslutet om intäktsram. Kravet är istället endast att intäkterna ska överensstämma på en total nivå. De totala intäkterna får alltså inte överstiga den totala intäktsramen. Energimarknadsinspektionen ser därför inte någon anledning att dela upp intäkterna i de kostnadsslag som använts vid beräkning av intäktsramen. Det är mot bakgrund av detta naturligt att vid indexering tillämpa ett generellt index i enlighet med Energimarknadsinspektionens inställning. Det är oundvikligt att vissa obalanser kan uppstå vid användning av index. Detta gäller oavsett vilket index som används.

Indexering av verkliga intäkter

Indexering av verkliga intäkter är inte en del av de nu överklagade besluten om fastställande av intäktsram. Frågan om hur denna indexering ska göras vid avstämningen kan således inte bli föremål för prövning i det nu aktuella målet. Indexering av verkliga intäkter påverkar inte själva intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. Energimarknadsinspektionen har heller inte fattat något beslut om indexering av verkliga intäkter. Frågan om indexering av verkliga intäkter är aktuell först när det är dags att beakta frågan om att rulla över- eller underskott till kommande tillsynsperiod. Energimarknadsinspektionen kommer först då att fatta beslut om indexering av verkliga intäkter. Eftersom det inte finns något beslut om indexering av verkliga intäkter ska E.ON:s talan avvisas i denna del.

Om förvaltningsrätten anser att frågan om indexering av verkliga intäkter är en del av beslutet om fastställande av intäktsram, bestrider Energimarknadsinspektionen E.ON:s yrkande och yrkar för egen del att indexering ska ske med FPI för elnätsverksamhet. Skälen för Energimarknadsinspektionens inställning i denna del är desamma som skälen för att FPI för elnätsföretag inte ska användas vid indexering av historiska intäkter.

Det är vidare rimligt att använda generella metoder för att räkna upp intäkten. Det är också att föredra om den metodik som används är enkel och inte gör beslutet onödigt komplicerat. Energimarknadsinspektionen kan mot denna bakgrund konstatera att det sätt som E.ON föreslår är mer komplicerat än Energimarknadsinspektionens, utan att för den skull nödvändigtvis vara mer ändamålsenligt. Alla index har brister, eftersom de består av antaganden om underindex och vikter. Syftet med indexeringen tillgodoses med Energimarknadsinspektionens metod. Skäl saknas därför att ändra de index som Energimarknadsinspektionen beslutat ska användas för att justera intäktsramen respektive intäkterna vid avstämningen efter tillsynsperiodens slut.

Löpande opåverkbara kostnader

Energimarknadsinspektionen anser att samtliga kostnadsslag som ingår i beräkningen av intäktsramen bör hanteras på ett likartat sätt. Det saknas anledning att i detta hänseende hantera opåverkbara kostnader på ett annat sätt än exempelvis kapitalkostnader. Opåverkbara kostnader ska därför indexeras med delindex FPI opåverkbara kostnader.

Förvaltningsrättens bedömning

Inledning

Förvaltningsrätten har, som framgår ovan, bifallit E.ON:s yrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av företagets intäktsram. Det saknas därmed anledning att pröva vad E.ON yrkat om indexering av historiska intäkter. Kvar för förvaltningsrätten att pröva är därmed frågan om indexering av verkliga intäkter vid avstämningen samt frågan om indexering av löpande opåverkbara kostnader ska ske.

Verkliga intäkter vid avstämningen

Vad gäller indexering av verkliga intäkter vid avstämningen har förvaltningsrätten först att pröva om det är en del av metoden för fastställande av intäktsram och därmed även en del av det överklagade beslutet. För det fall förvaltningsrätten anser att så är fallet har rätten därefter att pröva frågan om med vilket eller vilka index de verkliga intäkterna ska indexeras vid avstämningen.

Enligt 5 kap. 3 § andra stycket ellagen ska det av beslutet framgå vilka uppgifter och metoder som använts vid fastställande av intäktsram. Av 5 kap. 12 och 13 §§ ellagen följer att en omprövning av den fastställda intäktsramen under vissa förutsättningar ska ske efter tillsynsperiodens slut. Av 5 kap. 14 § ellagen framgår att Energimarknadsinspektionen vid en sådan bedömning ska utgå från de uppgifter och metoder som myndigheten har använt vid fastställande av intäktsramen och som framgår i beslutet om fastställande.

Förvaltningsrätten konstaterar att lagstiftaren har gjort en åtskillnad mellan de metoder som används vid fastställande av intäktsram och de metoder som används vid avstämning och omprövning. Det finns enligt de ovan

nämnda bestämmelserna i ellagen inte något uttryckligt krav på att det i ett beslut om fastställande av intäktsram även ska framgå de metoder som ska användas vid avstämningen. Mot denna bakgrund kan metoden för indexering av verkliga intäkter vid avstämningen inte anses vara en del av metoden för fastställande av intäktsram. Energimarknadsinspektionen har i det överklagade beslutet inte heller angett med vilken metod de verkliga intäkterna ska indexeras vid avstämningen.

Frågan om hur de verkliga intäkterna ska indexeras vid avstämningen är onekligen av stor betydelse för nätföretagen. Det hade därför varit önskvärt från nätföretagets utgångspunkt att Energimarknadsinspektionen i samband med det överklagade beslutet hade klargjort hur de verkliga intäkterna kommer att indexeras vid avstämningen. Energimarknadsinspektionen har dock inte fattat något formellt beslut om indexering och det finns således inte något för förvaltningsrätten att pröva i denna del. E.ON:s yrkande om indexering av verkliga intäkter vid avstämningen ska därmed avvisas.

Löpande opåverkbara kostnader

Den fråga förvaltningsrätten har att pröva i denna del är om, och i så fall med vilket index, de löpande opåverkbara kostnaderna ska indexeras.

E.ON har yrkat att de opåverkbara kostnaderna inte ska indexeras, eftersom utvecklingen bör avgöras av det verkliga utfallet för varje enskilt företag. Förvaltningsrätten konstaterar att det av det överklagade beslutet framgår att efter tillsynsperiodens slut ska de löpande opåverkbara kostnaderna jämföras med faktiskt utfall. Om det faktiska utfallet i dessa delar avviker från prognoserna, kan intäktsramen komma att omprövas.

Förvaltningsrätten finner därmed att Energimarknadsinspektionen har beslutat att de löpande opåverkbara kostnaderna ska jämföras med faktiskt

utfall. Någon indexering av dessa kostnader ska enligt Energimarknadsinspektionens beslut således inte ske. Vid sådant förhållande har Energimarknadsinspektionens beslut inte gått E.ON emot. E.ON:s yrkande ska därför i denna del avvisas.

KALKYLRÄNTA (WACC)

Inledning

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

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

WACC är en vedertagen metod för att beräkna en kalkylränta vid bestämmandet av ett avkastningskrav i en verksamhet. En kalkylränta enligt WACC beräknas genom att beakta hur stora långivarnas och investerarnas avkastningskrav är i förhållande till deras andel av det totala kapitalet. Ägarna och investerarna förutsätts kräva en avkastning på kapitalet som motsvarar riskfri ränta plus en riskpremie, som är bransch- eller verksamhetsberoende. En investering i elnät ska därmed få samma

avkastning som en investering i en annan bransch med samma risknivå. Ju högre risk, desto högre kalkylränta och omvänt.

WACC-metoden består av vissa överväganden och ett antal framåtblickande värdeparametrar som tillsammans ska ge det resultat som motsvarar en skälig kalkylränta. E.ON har motsatt sig ett avdrag för skattefria krediter som Energimarknadsinspektionen gjort vid beräkningen av kalkylränta och yrkar att något sådant avdrag inte ska ske.

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

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

Energimarknadsinspektionen genomförde en egen analys av kalkylräntans nivå och gjorde ett antal justeringar, som syftade till att slutligt bedöma

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

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

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

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

Vad E.ON anför

Kalkylräntan i regleringen ska tillämpas före skatt eftersom nätföretagens resultat bedöms före skatt. För att fastställa den kalkylränta som ska gälla före skatt sker en omvandling av WACC efter skatt till WACC före skatt. Sådan konvertering sker normalt enligt den s.k. standardmetoden.

Omvandling enligt standardmetoden kan i vissa fall förmodas medföra en skillnad mellan skattemässig avskrivning och planenlig avskrivning, där skillnaden i sin tur kan innebära en möjlighet för bolag att göra skattemässiga överavskrivningar. För att åtgärda detta har

Energimarknadsinspektionen i sin kalkyl valt att för omvandlingen utgå från den ”faktiska” skattesats som nätföretagen, enligt inspektionen, har till följd av möjligheterna att göra överavskrivningar.

Energimarknadsinspektionen tillämpar därför en skattesats om 20 procent istället för den då gällande högre bolagsskatten om 26,3 procent.

Energimarknadsinspektionens beslut att, under åberopande av en uppgiven skatteeffekt, reducera kalkylräntan är fel och har inte stöd hos de av Energimarknadsinspektionen anlidade konsulterna (Grant Thornton, Ernst & Young och ICECAPITAL). Konsulternas estimering av WACC grundas inte på någon alternativ skattesats för omräkning av WACC efter skatt till WACC före skatt. Konsulterna anser det inte lämpligt att göra justeringar av standardmetoden eller att använda alternativa metoder för att ta hänsyn till förmodade möjligheter till skattemässiga överavskrivningar.

Grant Thornton anger i sin rapport att standardmetoden ska användas då alternativa metoder grundar sig på många skattningar och antaganden.

Enligt Ernst & Young har ett omfattande utredningsarbete av akademiker och konsulter, däribland Ernst & Young, visat att möjligheten att göra skattemässiga överavskrivningar leder till en högre realiserad avkastning än den som standardmetoden avser att ge. Denna möjlighet skiljer sig dock åt mellan nätföretagen. Utredningsarbetet har dock ännu inte resulterat i något praktiskt genomförbart alternativ till standardmetoden.

ICECAPITAL, som fått det specifika uppdraget från Energimarknadsinspektionen att analysera en eventuell justering av kalkylräntan med hänsyn till möjligheterna till skattemässiga överavskrivningar, anger i sin rapport ifråga om effekter av skattemässiga överavskrivningar att det inte existerar någon tillfredsställande metod för att göra en justering av WACC:en då en sådan justering antingen skulle bygga på bristfällig data eller på att många nya, och ofta bristfälliga, antaganden måste göras. ICECAPITAL:s slutsats är att någon justering inte ska ske.

Sammantaget har inte någon av de konsulter som anlits av Energimarknadsinspektionen för estimering av kalkylräntan förespråkat någon justering av WACC på det sätt som Energimarknadsinspektionen har beslutat. I likhet med konsultrapporternas slutsatser om att en justering skulle kräva osäkra och bristfälliga antaganden, baseras Energimarknadsinspektionens reducering av kalkylräntan på ett bristfälligt antagande om de förmåner som nätföretagen kan tillgodogöra sig på grund av möjligheten till överavskrivningar. Sådana möjligheter skiljer sig i själva verket väsentligt mellan nätföretagen, samtidigt som effekterna av överavskrivningar i praktiken är begränsade.

E.ON hänvisar i övrigt till sakkunnigutlåtande av Jennergren och de invändningar mot reduceringen som denne anför. E.ON ansluter sig till konsulternas rapporter och till Jennergrens slutsats att

Energimarknadsinspektionens schablonmässiga reducering för skattefria krediter är felaktig och att det inte ska ske någon justering av kalkylräntan, eller någon annan kompensation för förmodade överavskrivningar.

Vad Energimarknadsinspektionen anfört

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

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

Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Peter Jennergren

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

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

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

De skattemässiga och regleringsmässiga kapitalbaserna kan vara olika, både avseende vilka tillgångar som inkluderas, och avseende tillgångarnas anskaffningsvärde. I så fall är det tveksamt att hävda, på basis av en

jämförelse mellan de skattemässiga och de regleringsmässiga avskrivningarna, att de förra är större än de senare och att nätföretagen därför erhåller räntefria skattekrediter som det bör kompenseras för genom ett avdrag på den beräknade reala räntan.

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

ICECAPITAL

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

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

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

ICECAPITAL har, baserat på tillgänglig information över fem år, analyserat nätföretagens obeskattade reserver och skattemässiga överavskrivningar. Analysen visar att företagen generellt inte använder sig

av maximala skattemässiga avskrivningar, men att den effektiva skattesatsen i genomsnitt är lägre än schablonskatt. ICECAPITAL kan dock inte rekommendera att man bygger en justeringsmodell på dessa data då en mer ingående analys över en längre tidsperiod (minst en investeringscykel) behövs för att kunna bedöma genomsnittlig överavskrivningsnivå och effektiv skattesats, vilket inte varit möjligt baserat på tillgänglig information.

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

Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar)

Ernst & Young

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

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

Grant Thornton

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

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

Grant Thornton har valt att tillämpa standardmetoden vid omräkning av WACC efter skatt till WACC före skatt. Standardmetoden ger dock ett mindre precist resultat vid en konvertering av en WACC efter skatt till en WACC före skatt för verksamheter med anläggningar med längre livslängder, dvs. standardmetoden överskattar WACC före skatt. Grant Thornton finner dock att standardmetoden ska tillämpas då de alternativa metoderna för justeringen av standardmetoden grundar sig på många skattningar och antaganden om hela elnätsmarknaden. Rekommendationen är dock att de alternativa metoderna analyseras vidare med utgångspunkt i faktiska data och inte på antagande och skattningar för enskilda bolag eller hela elnätsmarknaden.

Stefan Yard

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

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

Energimarknadsinspektionens justering för effekter av räntefri skattecredit är motiverad och har till och med blivit för liten. Som framgått av de

analyser Yard gjort, se t.ex. Yard (2012), borde korrigeringen vara mer än dubbelt så stor som den som Energimarknadsinspektionen gör. Man bör alltså definitivt inte ta bort Energimarknadsinspektionens korrigerings utan borde istället göra den större och sänka kalkylräntan och därmed intäktsramarna. Sammantaget är Yards bedömning att de intäktsramar som Energimarknadsinspektionen fastställt för tillsynsperioden 2012–2015 knappast är för låga.

Jan Bergstrand

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

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

Det första förslaget ger inte företag något incitament att arbeta effektivt eftersom alla effektivitetsförbättringar direkt leder till prissänkning. Energimarknadsinspektionen har därför valt det andra alternativet. Energimarknadsinspektionens konsulter använder sig av en vedertagen formel vid denna omräkning av en kalkylränta efter skatt till en kalkylränta före skatt. Formeln tar sikte på projekt med oändlig livslängd, konstanta betalningar och utan några avskrivningar alls. Nätinvesteringar har dock en

begränsad livslängd och måste skrivas av. De skattemässiga reglerna tillåter överavskrivningar innebärande att anläggningstillgångarna skrivs av på fem år. Dessa överavskrivningar har konsulterna felaktigt antagit inte förekommer. En snabb avskrivning leder till skattefördelar av betydande omfattning. Reglerna rörande överavskrivningar måste beaktas vid omräkningen av ett avkastningskrav efter skatt till en räntesats före skatt som ska användas vid företagets prissättning. Använd formel leder annars till väsentlig överavkastning för nätföretagen.

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

Förvaltningsrättens bedömning

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

Svenska skatteregler tillåter att tillgångar skattemässigt skrivs av betydligt snabbare än den motsvarande ekonomiska livslängden. Företagen kan därmed bygga upp obeskattade reserver, som innebär möjlighet att erhålla

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

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

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

Yard anför att Energimarknadsinspektionens justering för effekter av räntefri skattecredit är motiverad och till och med har blivit för liten. Yard anser att korrigeringen borde vara mer än dubbelt så stor som den Energimarknadsinspektionen har gjort. Energimarknadsinspektionen bör alltså inte ta bort sin korrigerings, utan istället göra den större och därmed sänka kalkylräntan och intäktsramarna.

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

Det noteras att förvaltningsrätten i andra mål denna dag (t.ex. mål nr 7940-11) har bedömt att en rimlig långsiktigt stabil kalkylränta ska bestämmas till 6,5 procent under tillsynsperioden 2012–2015.

SLUTSATSER

Av det föregående framgår att förvaltningsrätten bifaller E.ON:s förstahandsyrkande om att kostnader motsvarande arbets- och materialomkostnadspålägg ska läggas till redovisningsenhetens historiska löpande påverkbara kostnader. I den del förstahandsyrkandet avser att intäktsramen ska fastställas till ett belopp, finner förvaltningsrätten att detta inte kan bifallas. Däremot konstateras ovan att schablonmetoden, utan beaktande av övergångsmetoden, är den metod som ska användas vid beräkning av nätföretagets intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015. Förvaltningsrätten har med anledning av att intäktsramen inte kan fastställas till något belopp, även prövat E.ON:s andrahandsyrkanden. Rätten har härvid bifallit E.ON:s yrkande om att något avdrag för räntefria skattekrediter inte ska göras med avseende på den reala kalkylräntan (WACC). Övriga andrahandsyrkanden har såsom framgår ovan inte prövats i sak.

Med utgångspunkt i ovanstående förutsättningar återförvisas målet till Energimarknadsinspektionen för förnyad handläggning och fastställande av intäktsram till faktiskt belopp. Denna handläggning kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten yrkat belopp.

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

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Ronny Idstrand

Tomas Fredén

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

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

AD 35

FÖRVALTNINGSRÄTTEN LIDKÖ	FÖRVALTNINGSRÄTTEN SKÖVDE
2011-12-01	INKOM: 2011-2-05 MÅLN: 8032-1 AKTBIL: 4
Mål nr. 8032-11	
	4

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

Beslut

1. Energimarknadsinspektionen (EI) fastställer intäktsramen för E. ON Elnät Sverige AB 556070-6060 avseende redovisningsenheten REL00601 till högst 1 937 340 tkr för tillsynsperioden 2012-2015 i 2010 års prisnivå.

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

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

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

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

- Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIDI) 25,86 min.
- Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIDI) 202,73 min.
- Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIFI) 0,37 st.
- Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIFI) 2,36 st.

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

¹ Framtaget av SCB, se bilaga 5.

² Framtaget av SCB, se bilaga 6.

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

3. Beslutet gäller omedelbart.

Redogörelse för ärendet

Yrkanden m.m.

E. ON Elnät Sverige AB 556070-6060, fortsättningsvis benämnt företaget, bedriver nätverksamhet i norra Sverige och antalet uttagpunkter är 81 272 (år 2010). Företaget har ett ledningsnät med cirka 184 meter ledning/uttagpunkt. I ansökan som inkom till Energimarknadsinspektionen den 31 mars 2011 samt i kompletterande inlagor den 20 april, 9 maj, 24 maj, 1 juni, 7 juni, 17 juni, 28 juni, 4 juli samt 23 september 2011 yrkar företaget att EI fastställer intäktsramen för tillsynsperioden 2012-2015 till 2 089 000 tkr. Den yrkade intäktsramen omfattar redovisningsenheten REL00601 med de nätkoncessioner som anges i bilaga 1a.

Företagets uppgifter till grund för bedömningen av en skälig intäktsram

Allmänt

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

E. ON Elnät bedriver verksamhet i två bolag, E. ON Elnät Sverige AB och E. ON Elnät Stockholm AB. Verksamheten i de två bolagen bedrivs med gemensamma resurser och processer. All personal finns i E. ON Elnät Sverige AB. Ekonomiskt redovisas verksamheten till EI i fyra olika redovisningsenheter: E. ON Elnät Sverige med lokalnät syd REL00615, lokalnät nord REL00601 och regionnät RER00855 samt E. ON Elnät Stockholm med AB REL00571. Ansökan i detta ärende gäller REL00601 (E. ON Elnät Sverige AB, lokalnät nord).

Företaget har för redovisningsenheten, lokalnät nord, upprättat en verksamhetsplan för åren 2012-2015. Denna verksamhetsplan baseras på de krav om leveranskvalitet, effektivitet och långsiktigt hållbar energiförsörjning som samhället, kunder och företaget ställer. För detta ändamål krävs, enligt företaget, en intäktsram, 2012-2015, uppgående till

2 089 miljoner kronor. I bilaga 1b finns närmare förklaringar till den yrkade intäktsramen med bl.a. förutsättningar för verksamhetsplanen i avsnitt 3.

Verksamhetsplanen förutsätter att verksamheten kan bedrivas under normala förhållanden och med normal utveckling. Det innebär att kostnader och konsekvenser av extrema händelser (t.ex. storm) inte är inräknade. Detta främst av skälet att konsekvenserna inte är förutsägbara (se bilaga 1b avsnitt 1). För att genomföra de åtgärder som planeras och för att täcka de kostnadsökningar statliga Svenska Kraftnät planerar kommer elnätspriserna i lokalnät nord i genomsnitt att öka 3-4 procent per år under perioden 2012-2015 (se bilaga 1b avsnitt 1). Närmare redovisning av företagets yrkande och grunderna för det framgår i verksamhetsplanen i bilaga 1b avsnitt 5.

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

Kapitalkostnader

Företaget har beräknat kapitalkostnaden till 1 042 000 tkr.

Anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen per den 31 december 2010, uppgår till ett sammanlagt nuanskaffningsvärde om 4 894 933 tkr, se bilaga 1a, tabell 1.

Anläggningstillgångar som motsvarar 98,3 procent av det totala nuanskaffningsvärdet har redovisats till normvärde.

Anläggningstillgångar som motsvarar 0,3 procent av det totala nuanskaffningsvärdet i den ingående kapitalbasen har värderats utifrån tillgångarnas anskaffningsvärde. Företaget har slutligen redovisat resterande anläggningstillgångar till annat skäligt värde.

Vissa investeringar och utrangeringar av anläggningstillgångar kommer att genomföras under perioden. Förändringarna i nuanskaffningsvärdet för dessa investeringar och utrangeringar under perioden återges per halvår i bilaga 1a, tabell 2 och tabell 3. Företaget har angett att investeringsplaner bl.a. avser följande projekt: nyanslutningar av bl.a. vindkraftverk, reinvesteringar för att göra nätet mer vädersäkert, bygga bort oisolerade ledningar, förstärka lågspänningsnät m.m. Se avsnitt 4.7 i bilaga 1b.

Företaget avser investera i anläggningar till ett totalt nuanskaffningsvärde om 753 599 tkr och utrangera anläggningar till ett totalt nuanskaffningsvärde om 424 636 tkr under perioden.

Företaget har uppgett att kapitalkostnaden beräknats med en WACC på 6,5 procent (real före skatt). Skälet till att denna ränta används är att den är lika med företagets avkastningskrav på investeringar i elnätsverksamheten och att den är ett genomsnittsvärde för perioden 2003-2009, vilket företaget anser är en långsiktig stabil nivå.

Avskrivningstider och kategoriindelning för elnätets anläggningar följer de riktlinjer EI har beslutat i rapporten EI R2010:24. Detta sammanfaller med de avskrivningstider företaget använder i sin normala redovisning.

Baserat på planerade och förväntade investeringar och upprättad avskrivningsplan förväntas de totala tillgångarna öka från drygt 1 800 000 tkr (år 2010) till omkring 2 200 000 tkr (år 2015). För hela perioden 2005-2015 beräknas företaget ha en avkastning på totalt kapital på i genomsnitt 6,8 procent.

Löpande kostnader

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

Företaget har sammanfattningsvis anfört att man har beräknat den påverkbara kostnaden för tillsynsperioden till 470 000 tkr i 2010 års prisnivå. Prognosen för de påverkbara kostnaderna har baserats på den verksamhetsutveckling som man anser vara nödvändig för perioden. Se avsnitt 5.11 i företagets ansökan i bilaga 1b.

Företaget har, enligt 5 kap. 14 § ovan nämnda föreskrifter, prognostiserat sina löpande opåverkbara kostnader för tillsynsperioden till 576 848 tkr³ (bilaga 1a, tabell 8). Med opåverkbara kostnader avses kostnader för nätförluster (fördelat på inköp och egen produktion), abonnemang till överliggande och angränsande nät och ersättning till vissa producenter enligt 3 kap. 15 § ellagen samt myndighetsavgifter enligt förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

Företaget har sammanfattningsvis anfört att man förväntar sig kraftigt ökande priser från Svenska Kraftnät, enligt Svenska Kraftnäts investerings- och finansieringsplan. Företaget förväntar sig därmed prisökningar för regionnätsägarna. Företaget anger att nätförlustvolymen prognostiseras som andel av den distribuerade volymen och att nätförlusterna upphandlas på NordPools terminsmarknad och att hänsyn tagits till införandet av prisområden, se mer i företagets ansökan, avsnitt 4.4 och 4.5 i bilaga 1b.

Övriga kostnader i nätverksamheten

Företaget anser också att intäktsramen, utöver redovisade kapital- och löpande kostnader, ska täcka kostnader om 47 000 tkr (se avsnitt 5.3, 5.9 och 5.11 bilaga 1b). Detta belopp avser kompenseringar för vissa arbets- och materialomkostnader vilka företaget hävdar att det varken får via normvärden eller via den historiska kostnadsbasen för löpande kostnader. De företag som själva uppför anläggningarna och redovisar dessa kostnader som löpande kostnader, får täckning för sina material- och arbetsomkostnader via den historiska kostnadsbasen.

³ I företagets verksamhetsplan, bilaga 1b avsnitt 5.11, är detta avrundat till 577 miljoner kronor.

Övrigt utredningsunderlag i ärendet**Kvaliteten i sättet att bedriva nätverksamheten**

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

Företaget har inte tagit hänsyn till någon kvalitetsjustering i begärd intäktsram, utgångspunkten är att målet kommer att uppnås men inte överträffas.

Intäkter i nätverksamheten

Intäkterna för perioden 2006-2009 uppgick totalt till 1 629 099 tkr enligt årsrapporterna för nämnda år.⁴

Tabell 1 Totala intäkter

	2006	2007	2008	2009	Summa
Totala intäkter (tkr)	379 361	382 167	413 980	453 591	1 629 099

Sammanfattning av yrkad intäktsram

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

Tabell 2 Företagets yrkande

	Summa
Kapitalkostnader (tkr) ⁵	1 042 000
Ej påverkbara kostnader ⁶ (tkr)	577 000
Påverkbara kostnader ⁷ (tkr)	470 000
Övriga kostnader ⁸ (tkr)	47 000
Ansökt intäktsram för hela perioden (tkr)	2 089 000

Aktuella regler**Allmänna bestämmelser**

I 1 kap. 4 § ellagen (1997:857) definieras vad som avses med **nätverksamhet**. Med det förstås att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk

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

⁵ Uppgifter hämtad ur företagets ansökan, se tabell i avsnitt 5.11 bilaga 1b.

⁶ Uppgifter hämtad ur företagets ansökan, se tabell i avsnitt 5.11 bilaga 1b.

⁷ Uppgifter hämtad ur företagets ansökan, se tabell i avsnitt 5.11 bilaga 1b.

⁸ Se rubriken Övriga kostnader i nätverksamheten.

och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

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

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

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

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

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

Vid beräkningen av intäktsramens storlek är utgångspunkten (6 §), att ramen ska täcka **skäligen kostnader** för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig **avkastning** på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

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

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

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

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

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

I **kapitalbasförordningen** finns närmare bestämmelser om vad som avses med anläggningstillgångar (3 §), vilka tillgångar som ingår i kapitalbasen (7 §) och om värdering av anläggningstillgångar (9 – 11 §§) samt om förändring i prisläget (12 §). En anläggningstillgång ska ingå (7 §) i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då den börjat användas. Tillgången ska inte ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som infaller närmast efter den tidpunkt då den slutat användas.

Bestämmelser avseende vilka uppgifter som ska redovisas

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

Bestämmelser avseende avstämning efter tillsynsperiodens slut

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

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

Energimarknadsinspektionens bedömning

Allmänt om prövningen av en yrkad intäktsram

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

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

Av förarbetena framgår i denna del bl.a. följande. Vid skälighetsbedömningen ska kundernas behov av låga och stabila elnätstariffer beaktas (prop. 2008/09:141 s. 22). Det har inte framkommit skäl att frångå den grundprincip för skälighetsbedömningen som anges i nuvarande 4 kap. 1 § första stycket ellagen. Nättarifferna ska således även i fortsättningen vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäligena i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten (prop. 2008/09:141 s. 58). De kostnader som avses är i huvudsak kostnader för kapital samt löpande rörliga och fasta kostnader i nätverksamheten. En förutsättning för att nätverksamheten ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att nätföretagen har rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. En rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (a. prop. s. 60 – 61). Såväl den gällande som den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad (a. prop. s. 58).

EI:s metod för att pröva skäligheten i den yrkade intäktsramen

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

stabila intäkt som beräknas med schablonmetoden kan komma att behöva utjämnas för att säkerställa att kravet på att kunderna ska ha låga och stabila tariffer beaktas fullt ut.

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

EI:s bedömning av den yrkade intäktsramen

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

EI har utifrån detta underlag beräknat intäkten med schablonmetoden (för detaljerade formler samt beräkningar se bilaga 4 och 7) och funnit att en långsiktig godtagbar högsta intäktsram uppgår till 2 320 040 tkr i 2010 års prisnivå.

Tabell 3 Underlag för bedömning av den yrkade intäktsramen

		(tkr)
Kapitalkostnad		1 286 171
Löpande kostnader		
	Opåverkbara kostnader	576 848
	Påverkbara kostnader	457 021
Beräknad intäktsram med schablonmetoden		2 320 040
Yrkad intäktsram		2 089 000
Intäkter 2006-2009 i 2010 års prisnivå		1 745 991

Kapitalkostnaden har beräknats utifrån en ingående kapitalbas på 4 894 933 tkr och med hänsyn till den investerings- och utrangeringsplan som företaget redovisat i sin ansökan, se bilaga 1a.

EI bedömer att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent⁹ är skälig, samt avskrivningstiderna ska vara 40 respektive 10 år enlighet med vad som redovisats i bilaga 4. Företaget har i sin ansökan utgått från en kalkylränta som uppgår till 6,5 procent. Företagets skäl för en högre kalkylränta har redovisats under rubriken kapitalkostnader. EI bedömer sammantaget inte att de skäl som nätföretaget uppgett för att kalkylräntan bör vara högre föranleder någon annan bedömning än den som EI gjort. EI har därför beräknat kapitalkostnaden till 1 286 171 tkr. En detaljerad redovisning av beräkningen av kapitalkostnaden för företaget framgår av bilaga 7.

⁹ Motivering till vald kalkylränta framgår i bilaga 3.

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

Företaget har i sin ansökan angett att de påverkbara löpande kostnaderna ska uppgå till 470 000 tkr. EI har i schablonmetoden beräknat de löpande påverkbara kostnaderna till 457 021 tkr. Av 5 kap 8 § ellagen framgår att som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Detta innebär att det inte nödvändigtvis är företagets egna löpande kostnader som ska ligga till grund för intäktsramen. De skäl företaget anfört för att beräkna de påverkbara löpande kostnaderna till ett högre belopp är inte sådana att EI bedömer att de kan ligga till grund för bedömningen av intäktsramen.

Företaget har i sin ansökan angett att de yrkar på täckning för övriga kostnader uppgående till 47 000 tkr som löpande kostnader. Dessa kostnader avser vissa arbets- och materialomkostnader. Företaget har inte visat att det har haft sådana kostnader. Yrkandet ska därför avslås i denna del.

Företagets yrkade intäktsram om 2 089 000 tkr överstiger inte den av EI beräknade långsiktiga högsta godtagbara intäktsramen. Vid skälighetsbedömningen ska EI beakta kundernas rätt till låga och stabila tariffer. Detta innebär att kunderna inte ska få omotiverat stora avgiftsförändringar från ett år till ett annat. Hur stora förändringar som kan tillåtas i det enskilda fallet måste bedömas utifrån företagets nuvarande intäktsnivå.

Företagets intäkter för åren 2006-2009 uppgår till 1 745 991 tkr i 2010 års prisnivå. En beräknad långsiktigt godtagbar intäktsram enligt schablonmetoden i 2010 års prisnivå är därmed 574 049 tkr högre än för fyraårsperioden 2006-2009. En avgiftshöjning med detta belopp är inte förenligt med kravet på låga och stabila tariffer och en utjämning över tid är därför nödvändig.

För att säkerställa att avgifterna inte höjs oskäligt mycket från år till år bedömer EI att utjämningen måste ske under fyra tillsynsperioder, dvs. 16 år. Då EI:s beräkningar utgår från företagets intäkter för 2006-2009 (i 2010 års prisnivå), måste utjämningen även omfatta åren 2010 och 2011. Utjämningen kommer därför att ske över 18 år (16+2). Med hänsyn härtill kan intäkterna för tillsynsperioden 2012-2015 därför endast tillåtas att öka med högst 6/18 av 574 049 tkr. Dessa sex artondelar (6/18) motsvaras av ett belopp på 191 350 tkr och ger företaget en högsta tillåten intäktsram för 2012-2015 om totalt 1 937 340 (1 745 991 + 191 350) tkr mot yrkade 2 089 000 tkr. Företagets yrkade intäktsram ska därför sättas ned med 151 660 tkr och fastställas till 1 937 340 tkr för tillsynsperioden.

Bedömning av kvaliteten i nätverksamheten

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

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

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

Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIDI) 25,86 min.

Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIDI) 202,73 min.

Kvalitetsindikator: Aviserade avbrott (SAIFI) 0,37 st.

Kvalitetsindikator: Oaviserade avbrott (SAIFI) 2,36 st.

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

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

Avstämning efter tillsynsperiodens slut

Allmänt

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

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

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

När det gäller omprövning av intäktsramen erinrar EI om att företaget, både under eller efter tillsynsperioden, kan ansöka om omprövning av ramen enligt bestämmelserna i 5

kap. 10, 12 och 15 §§ ellagen. I vissa fall ska även EI, på eget initiativ, ompröva en intäktsram enligt vad som närmare stadgas i 5 kap. 11,13 och 16 §§ ellagen.

Automatisk justering av intäktsramen

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

Kvaliteten i nätverksamheten efter tillsynsperiodens slut

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

Avstämning av intäkterna för tillsynsperioden mot intäktsramen

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

Datum
2011-10-28Dnr
778-2011-101418**Sammanfattning**

Sammanfattningsvis ska intäktsramen för företaget avseende redovisningsenheten REL00601 uppgå till 1 937 340 tkr för tillsynsperioden 2012-2015 i 2010 års prinsnivå och på sätt som närmare anges i beslutet enligt punkten 1.

Summa beräknad intäktsram enligt schablonmetoden (tkr)	2 320 040
Historisk intäkt 2006-2009 uppräknat till 2010 års prinsnivå (tkr)	1 745 991
Skillnad mellan historisk och beräknad intäkt (tkr)	574 049
6 /18 av skillnaden (tkr)	191 350
Beslutad intäktsram 2012 - 2015 (tkr)	1 937 340

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


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

Hur man överklagar, se bilaga 8.

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



Yvonne Fredriksson



Cia Sjöberg

Bilagor till beslutet

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



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

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

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

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

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

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

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

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.