



Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN

Ank. 2012-06-28

D/Dnr

Fortum Distribution AB ./ Energimarknadsinspektionen
angående **tillämpning av ellagen**

Ni ska yttra Er över innehållet i bifogade handlingar, aktbilaga 11.

Yttrandet ska vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten **senast den 31 oktober 2012**.

Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten.

Elin Zakó
Telefon direkt 013-25 10 00

ENERGIMARKNADSINSPEKTIONEN

Ank. 2012 -06- 2 8

D/Dnr

VINGE

Förvaltningsrätten i Linköping

Enhet 1

Box 406

581 04 Linköping

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I LINKÖPING
2012 -06- 08
Mål nr. 7955-11 m-f
Aktbil. <i>[Signature]</i>

Fortum Distribution AB ./ . Energimarknadsinspektionen

Mål 7955-11, 8015-11, 8018-11, 8019-11, 8022-11, 8023-11

Kompletterande överklagande 2012-06-08



ADVOKATFIRMAN VINGE KB • SMÅLANDSGATAN 20 • BOX 1703 • SE-111 87 STOCKHOLM • SWEDEN
TEL: +46 8 614 30 00 • FAX: +46 8 614 31 80 • www.vinge.se

STOCKHOLM • GÖTEBORG • MALMÖ • HELSINGBORG • BRYSSEL • HONGKONG • SHANGHAI

DE ALLMÄNNA VILLKOR SOM GÄLLER FÖR VÅRA TJÄNSTER ÄR TILLGÄNGLIGA PÅ VÅR HEMSIDA www.vinge.se
THE GENERAL TERMS AND CONDITIONS APPLICABLE TO OUR SERVICES ARE AVAILABLE ON OUR WEBSITE www.vinge.se

Innehållsförteckning

Avsnitt I - Sammanfattning av målet	7
1 Inledning	8
2 Kortfattat om regelverket	8
3 Allmänt om EI:s beslut	11
4 Felen i EI:s beslut	14
4.1 För låg kalkylränta	14
4.2 Intäktstaket	16
4.3 Formella brister	17
5 EI:s beslut strider mot lag	18
Avsnitt II – Yrkanden och grunder	19
1 Yrkanden	19
1.1 Fortums ansökan och EI:s beslut	19
1.2 Fortums förstahandsyrkande	19
1.3 Fortums andrahandsyrkande	20
2 Sammanfattning av grunderna för Fortums talan	22
Avsnitt III – Bakgrund	25
1 Branschen	25
1.1 Den svenska elmarknaden.....	25
1.2 Närmare om distribution av el (nätverksamhet)	26
1.3 Framtiden för elnäten	27
1.4 Elnätsföretagen behöver öka sina intäkter	30
1.5 Debatten kring ökade elpriser	31
2 Regelverket	33
2.1 Inledning	33
2.2 Ellagens bestämmelser om intäcksregleringen.....	34
2.3 Beräkningen av intäktsramen	36
2.4 Beräkningar av tillåtna intäkter enligt tidigare regelverk	41
Avsnitt IV - EI:s beslut är felaktiga	42
IV.A Allmänt om EI:s beslut	42
IV.B Materiella fel i EI:s beslut	44
1 EI har tillämpat en för låg kalkylränta	44
1.1 Inledning	44
1.2 WACC-metoden	45

1.2.1	Grundläggande principer för WACC-beräkningen	45
1.2.2	Komponenterna i WACC-beräkningen.....	47
1.3	EI:s bedömning av WACC.....	51
1.3.1	Inledning.....	51
1.3.2	Särdrag hos regulatorisk WACC.....	52
1.3.3	Utgångspunkterna för EI:s beslut.....	56
1.4	Felaktigheter i EIs bedömning av WACC.....	62
1.4.1	Inledning.....	62
1.4.2	EI:s egna utgångspunkter leder till en kalkylränta på 5,6 procent.....	63
1.4.3	EI:s utgångspunkter är felaktiga	65
1.5	Den av EI tillämpade WACC:en är låg jämfört med andra regulatoriska WACC:ar.....	79
1.6	För statliga bolag och pensionsfonder är en avkastning om 5,2 procent för låg	82
1.7	Sammanfattning; en rimlig kalkylränta uppgår till i vart fall 6,6 procent....	82
1.8	Effekterna av en för låg kalkylränta	83
2	Intäktstaket	86
2.1	Inledning	86
2.2	Lagstiftarens och EI:s egna ställningstaganden	87
2.2.1	Utgångspunkterna för schablonmetoden.....	87
2.2.2	Schablonmetoden rätt tillämpad – inte intäktstaket – ger långsiktigt skäliga och stabila tariffer	90
2.3	EI:s utgångspunkter för intäktstaket är felaktiga.....	92
2.4	Intäktstakets felaktiga utgångspunkter och orimliga konsekvenser.....	95
2.4.1	Inledning - allmänt om elnätsföretagens avgiftsnivåer	95
2.4.2	Principiella fel i och orimliga följder av intäktstaket.....	98
2.5	Sammanfattning	105
3	Andra fel i EI:s beslut.....	106
3.1	Ränta vid omräkning av vissa anläggningstillgångar från kapitalkostnad till löpande kostnad	106
3.1.1	Bakgrund	106
3.1.2	Neutraliseringsräntan borde vara högre	107
3.2	Felaktigheter i ingångsvärden m.m.....	108
3.2.1	Allmänt.....	108
3.2.2	REL 00884 – Hyreskostnader.....	108
3.2.3	REL 00861 – Ersättning till inmatningskunder	108
3.2.4	REL 00860 – Felaktig kapitalbas	108
3.2.5	Sammanställning.....	109
3.3	Särskilda frågor relaterade till intäktstaket	109
3.3.1	Intäktstaket ska inte heller tillämpas vid en justering av intäktsramarna	109
3.3.2	Historiska intäkter.....	109
3.3.3	Uppräkning av historiska intäkter	110

4	EI:s beslut är rättsstridiga	112
4.1	Allmänt.....	112
4.2	Besluten strider mot ellagen	112
4.3	Besluten strider mot eldirektivet	116
4.4	Besluten strider mot kraven på proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering.....	119
IV.C	Formella fel i EI:s beslut	122
1	Inledning	122
2	Besluten uppfyller inte grundläggande rättssäkerhetskrav	123
2.1	Kraven på legalitet, förutsebarhet och transparens m.m.	123
2.2	Besluten uppfyller inte relevanta krav.....	125
	<u>Avsnitt V – Avslutande kommentar</u>	129
	<u>Avsnitt VI – Bevisning och fortsatt handläggning</u>	130

Fortum Distribution AB ./. Energimarknadsinspektionen

Mål 7955-11, 8015-11, 8018-11, 8019-11, 8022-11, 8023-11

Som ombud för Fortum Distribution AB ("Fortum") får vi härmed inkomma med kompletteringar till tidigare ingivna överklaganden i de rubricerade målen.

Med undantag för några frågor av begränsad omfattning är frågorna desamma för samtliga mål.

Fortum inger därför endast ett samlat yttrande. Av samma skäl kommer Fortum fortsättningsvis, när sammanhanget inte kräver annat, att hänvisa till "målet", trots att det alltså i formell mening är flera mål som avses.

Yttrandet har följande övergripande struktur:

- Först, i *avsnitt I*, ges en sammanfattande redogörelse för frågorna i målet.
- Därefter redovisas Fortums yrkanden och grunder, *avsnitt II*.
- I *avsnitt III* ges en översiktlig bakgrundsbeskrivning till de frågor som målet rör.
- *Avsnitt IV* innehåller en mer utförlig redogörelse för felen i de överklagade besluten.
- I *avsnitt V* följer några avslutande synpunkter.
- Slutligen, i *avsnitt VI* ger Fortum några kommentarer till frågor om bevisning och fortsatt handläggning.

I inlagen används följande förkortningar och definitioner:

<i>Beslutet</i>	EI:s beslut 2011-10-28 om intäktsramar för redovisningsenhet REL00860
<i>EI</i>	Energimarknadsinspektionen
<i>Eldirektivet</i>	Direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och upphävande av direktiv 2003/54/EG
<i>Fortum</i>	Fortum Distribution AB
<i>Slutrapporten</i>	EI:s rapport R2010:24 Förhandsprövning av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012-2015

WACC *Weighted Average Cost of Capital*; ett företags vägda kapitalkostnad för eget och lånat kapital uttryckt som en kalkylränta

WACC-bilagan Bilaga 4 till EI:s PM 2011:07 Kalkylränta i elnätsverksamhet

Avsnitt I - Sammanfattning av målet

Från elkonsumentens perspektiv är kostnaden för el uppdelad i två delar: kostnaden för den el som förbrukas och kostnaden för anslutningen till och nyttjandet av elnätet.

Elkonsumenterna kan välja att köpa sin el från olika leverantörer. Detta sker på en konkurrensutsatt marknad. Elkonsumenterna kan däremot inte välja vilket elnät de ska vara anslutna till. Här råder i stället en monopolsituation. Elnätsföretagens intäkter bestäms därför av en myndighet, Energimarknadsinspektionen.

Genom beslut i oktober 2011 har Energimarknadsinspektionen fastställt elnätsföretagens tillåtna intäkter för fyraårsperioden 2012-2015.

Besluten – som står helt i strid med lag och lagstiftarens uttalade intentioner – har orsakat stora farhågor för framtiden för elnätsföretagen och de svenska elnäten.

Energimarknadsinspektionen har med hänvisning till kortsiktiga intressen att hålla nere elnätsföretagens avgifter beslutat om intäktsramar som är helt otillräckliga.

Effekten av besluten är att investeringar som är nödvändiga för att säkra den framtida leveranstryggheten inte kommer att kunna ske. Inte heller kommer investeringar som behövs för utbyggnaden av vindkraft och annan alternativ energiproduktion att vara ekonomiskt försvarbara. Omställningen till grön el kommer att äventyras och nödvändiga investeringar skjutas på framtiden. Kommande generationer kommer att få betala kostnaderna för eftersatta elnät.

Besluten kommer att medföra att eldistributionsföretagen inte kommer att uppnå de mål och förväntningar på infrastrukturen som samhället kräver. Besluten kommer således att medföra mycket allvarliga konsekvenser. Besluten måste därför ändras.

1 Inledning

1. I detta avsnitt I kommer Fortum att sammanfatta frågorna i målet och de skäl som i huvudsak ligger till grund för Fortums överklagande. Avsikten är att ge läsaren en introduktion till de olika frågor som behandlas utförligare i senare delar av inlagen. Detta innebär med nödvändighet vissa upprepningar. Fortum hoppas dock att det valda framställningssättet underlättar förståelsen.
2. Målet gäller fastställande av intäktsramar för elnätsverksamhet eller, med andra ord, hur stora intäkter elnätsföretag får ha.
3. Genom beslut daterade den 28 oktober 2011 har Energimarknadsinspektionen ("EI") fastställt de intäktsramar som ska gälla för samtliga elnätsföretag under perioden 2012-2015. EI har emellertid i sina beslut begått väsentliga fel i framförallt två centrala avseenden.¹ EI har dels fastställt en för låg kalkylränta, dels infört ett missriktat och ogrundat intäktsstak. Felen har fått till följd att intäktsramarna fastställts till en för låg nivå.
4. Felen innebär inte bara att besluten står i direkt strid med EG-direktiv, gällande svensk lag och lagens uttalade syften. Effekten av besluten är att elnätsföretagen inte kommer att kunna genomföra nödvändiga investeringar för att upprätthålla kapaciteten och leveranssäkerheten i elnäten. Än mindre kommer företagen kunna genomföra förbättringar eller utbyggnader och sådana investeringar som behövs för att klara en anpassning till framtida behov samt den utveckling av näten som är nödvändig för att möjliggöra en omställning till alternativ energiproduktion som vindkraft och solkraft.
5. EI har även begått allvarliga formella fel i samband med besluten.

2 Kortfattat om regelverket

6. Elmarknaden har historiskt präglats av olika regionala och lokala monopol där elkonsumenterna har varit tvungna att köpa sin el från det företag som äger elnätet där anslutningen finns.

¹ EI har därtill i sina beslut avseende Fortum gjort vissa ytterligare fel av mindre ingripande slag, som inte berörs närmare i denna sammanfattning. Fortum återkommer till dessa fel i avsnitt IV nedan.

7. År 1996 skedde en avreglering av marknaden i syfte att uppnå konkurrens och öka valfriheten för elkonsumenterna. Denna avreglering gällde dock endast möjligheten för konsumenterna att välja mellan el från olika producenter eller elhandelsföretag. För nätverksamheten, d.v.s. anslutningen till elnätet och distributionen av elen, råder fortfarande en monopolsituation. Elkonsumenterna måste ingå avtal med det företag som har koncessionen där anslutningen finns. Detta är naturligt med tanke på att det knappast vore praktiskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart att bygga flera parallella elnät.
8. Elhandel och eldistribution måste enligt lag bedrivas i olika bolag.
9. Mot bakgrund av den monopolsituation som råder för elnätverksamheten regleras elnätsföretagens intäkter för nättjänsterna genom myndighetsbeslut som baseras på ett system av lagar, förordningar och föreskrifter.
10. Elnätsbolagens intäkter fastställs av EI. EI:s beslut om intäktsramar har således helt avgörande betydelse för elnätsföretagens ekonomi och möjligheter att driva verksamheten. Det måste därför ställas höga krav på EI:s beslutsfattande.
11. Metoderna för fastställande av nätföretagens tillåtna intäkter har haft något olika utformning över tiden. De grundläggande principerna har dock under en längre tid i stora delar varit desamma.
12. En väsentlig ändring som nyligen trätt i kraft gäller det tidsperspektiv som används. De tidigare modellerna har byggt på en *efterhandskontroll*, där myndigheten i efterhand har verifierat att elnätsföretagens intäkter har hållit en skälig nivå. Genom en lagändring som fått genomslag från den 1 januari 2012 bestäms numera elnätsföretagens tillåtna intäkter – intäktsramarna – *i förväg* för perioder om fyra år. Varje sådan period utgör en "tillsynsperiod".
13. De grundläggande bestämmelserna för hur intäktsramarna ska fastställas finns i ellagen. Ellagen bygger i sin tur bygger på EU:s direktiv 2003/54/EG som sedermera ersatts av direktiv 2009/72/EG ("eldirektivet").

14. Ellagen 5 kap 6 § föreskriver att intäktsramen ska *täcka skäliga kostnader* för att bedriva nätverksamhet och *ge rimlig avkastning* på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Målet rör till stor del tillämpningen av denna bestämmelse.
15. Rimlig avkastning har i förarbetena till ellagen definierats som den avkastning som krävs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (prop 2008/09:141 sid. 60 f). Avkastningen ska med andra ord vara marknadsmässig.
16. Detta är i linje med eldirektivets artikel 37.6 a) där det föreskrivs att de metoder som ligger till grund för beräkningen av elnätsföretagens tariffer måste utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion.
17. El har under åren 2009-2011 utvecklat en modell som närmare bestämmer hur intäktsramen ska beräknas vid förhandsprövningen. Detta har skett i samråd med branschen. I korthet utgår modellen – benämnd schablonmodellen eller schablonmetoden – från en uppdelning mellan
 - (i) opåverkbara löpande kostnader;
 - (ii) påverkbara löpande kostnader; och
 - (iii) kapitalkostnader.
18. För *opåverkbara löpande kostnader* ska elnätsföretagen få full ersättning. Opåverkbara kostnader är, som termen antyder, sådana kostnader som elnätsföretagen inte råder över. Dessa kostnader utgörs i huvudsak av olika avgifter som nätföretagen är tvungna att betala.
19. Till *påverkbara löpande kostnader* räknas andra löpande kostnader för verksamhetens bedrivande, såsom drift- och underhållskostnader, kundtjänst, administration av elleverantörsbyten etc. De löpande kostnaderna är tänkta att bestämmas utifrån

schabloner. Under den första tillsynsperioden har de dock beräknats utifrån nätföretagens historiska påverkbara kostnader.

20. *Kapitalkostnaderna* utgörs av nätföretagens kostnader för investeringar i de anläggningar som krävs för verksamheten. Kapitalkostnaderna utgörs av dels avskrivningar på de anläggningar som används, dels kostnaderna för det kapital som är bundet i verksamheten.
21. För att bestämma nivån på det kapital som är bundet i verksamheten utgår EI från i förväg bestämda normpriser för olika typer av anläggningar. Beroende på tillgångsslag har EI fastställt avskrivningstiderna till 40 eller 10 år.
22. Nivån på kapitalbindningsersättningen bestäms utifrån en kalkylränta beräknad enligt en etablerad modell benämnd WACC (*Weighted Average Cost of Capital*). WACC utgör en sammanvägning av avkastningskravet på eget kapital och kostnaden för lånat kapital.
23. Den av EI fastställda WACC:en, eller kalkylräntan, anger helt enkelt hur stor årlig avkastning i procent – d.v.s. hur stor ersättning för det kapital som är bundet i verksamheten – som verksamheten tillåts generera. Avkastningen ska, som nyss konstaterats, vara marknadsmässig och återspegla de risker som är förenade med investeringen. Om den tillåtna avkastningen är lägre kommer nödvändiga investeringar inte att kunna ske, eftersom marknaden inte kommer att vilja bidra med det kapital som behövs.

3 Allmänt om EI:s beslut

24. Som angivits ovan ska intäktsramarna bestämmas så att elnätsföretagen får täckning för skäliga kostnader för verksamheten och rimlig avkastning på investerat kapital. EI:s beslut strider mot dessa krav.
25. EI har dels utgått från en kalkylränta som är väsentligt lägre än ett marknadsmässigt avkastningskrav, dels infört vad EI själv benämner som en "övergångsperiod", som innebär att de intäktsnivåer som följer av en tillämpning av schablonmetoden inte tillåts förrän under tillsynsperioden 2024-2027. Denna så kallade övergångsperiod innebär en ytterligare och avsevärd begränsning av elnätsföretagens intäkter.

26. Felen synes ha sitt ursprung i att EI i stället för att utgå från ellagens krav vid beräkningen av intäktsramarna har anlagt ett förfelat konsumentperspektiv där avgiftshöjningar till varje pris ska motverkas och detta oavsett vilka skäl som kan finnas för sådana eventuella höjningar. Angreppssättet saknar varje stöd i lag.
27. Intäktsramarna för elnätsföretagens tjänster ska enligt lagen ha den nivå som krävs för att sköta driften av näten och för att nödvändiga investeringar ska möjliggöras, varken mer eller mindre. *Härigenom* tillgodoses också konsumenternas intresse av att någon ”överprissättning” inte sker.
28. Även om elkonsumenter generellt säkerligen önskar att elnätsavgifterna ska vara så låga som möjligt, måste även andra änden av ekvationen beaktas, d.v.s. vilka intäkter som faktiskt krävs för att på sikt ha ett fungerande elnät. Detta har inte EI gjort.
29. Besluten bygger på en ofullständig analys av såväl bakomliggande omständigheter som effekterna av de ställningstaganden som gjorts.
30. EI verkar t.ex. inte ha gjort någon närmare analys av rimligheten i de prisnivåer som har gällt förut och vad skälen till eventuella prishöjningar skulle vara, t.ex. om dessa är kopplade till redan gjorda investeringar eller nödvändiga nyinvesteringar.
31. EI har heller inte tagit hänsyn till att elnätsföretagens intäkter kan öka utan att detta är kopplat till någon avgiftshöjning. För att ta ett uppenbart exempel: om ett elnätsföretag till följd av nyanslutningar ökar antalet kunder kommer elnätsföretaget givetvis att få högre intäkter även om tarifferna inte ändras. Inte ens detta uppenbara förhållande tar EI hänsyn till i sina beslut. Besluten slår med andra ord blint.
32. Ett större antal kunder innebär dessutom ökade kostnader för elnätsföretagen. Men i och med att EI:s beslut avser den högsta tillåtna nivån för företagens *totala* intäkter – och inte nivåerna på elnätstarifferna som sådana – kan varje ny kund i realiteten komma att innebära en *förlust* för elnätsföretagen om EI:s beslut skulle stå fast: kostnaderna ökar, men intäkterna får inte öka bortom det fastslagna intäktstaket.

33. Effekten av EI:s beslut – om de skulle stå sig – är att nödvändiga investeringar kommer att skjutas på framtiden, eftersom de inte kommer att vara ekonomiskt försvarbara. I vissa fall kan investeringar till och med innebära direkta förluster för elnätsföretagen.
34. EI:s beslut kommer således att medföra en alltför låg förnyelsetakt i elnäten och ett med tiden ökat underhållsbehov. Anpassningar till modern teknik kommer inte att ske. Kort sagt innebär EI:s beslut att kommande generationer kommer att få betala notan för att EI nu kraftigt försvårar elnätsföretagens möjligheter att göra nödvändiga investeringar i elnäten. Besluten riskerar också att allvarligt försvåra omställningen till grön energi, t.ex. utbyggnaden av vindkraften.
35. Det finns många exempel på effekterna av att ”skjuta nödvändiga investeringar på framtiden”. Det svenska järnvägsnätet utgör ett tydligt sådant. År av eftersatta investeringar har lett till att vi i dag har en omodern och i väsentliga avseenden icke-fungerande infrastruktur. Dessa misstag får inte upprepas. Ett fungerande elnät utgör ett synnerligen vitalt samhällsintresse. Beroendet av el ökar också ständigt i takt med att elektronisk utrustning används på allt fler områden. Informationssamhället är helt beroende av ett fungerande elnät. Det vore mot denna bakgrund förödande om misstagen på järnvägsområdet skulle upprepas för elnätet.
36. Elnätets samhällsviktiga funktion återspeglas också i ellagen. Lagstiftaren har uttryckligen ålagt elnätsföretagen ett ansvar för att elnäten är ”säkra”, ”tillförlitliga” och ”effektiva” och att de på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el (ellagen 3 kap 1 §). Dessa krav kan givetvis inte uppfyllas om intäktsramarna sätts för lågt.
37. Det har i media förts en debatt om de ”ökade elpriserna”. Det är av denna debatt lätt att få intrycket att elpriserna höjts ”för mycket” och att elföretagen gör ”övervinster”. I denna debatt görs dock ingen distinktion mellan elhandelspriset – d.v.s. kostnaderna för den konsumerade elen – och avgiften till elnätsföretagen. Avgiften till elnätsföretagen utgör endast en liten del av konsumenternas totala elkostnader. Resten utgörs av elhandelspriset och olika skatter.
38. Elhandelspriset har – bland annat till följd av höjda skatter och avgifter och produktionsbortfall – ökat betydligt under den senaste 10-årsperioden. Samtidigt har

avgiften till elnätsföretagen i det närmaste legat stilla, detta trots lagstiftarens krav och de omfattande investeringar elnätsföretagen som en följd av dessa gjort under senare år i syfte bland annat att vädarsäkra näten mot bakgrund av de konsekvenser som stormarna "Gudrun" och "Per" medförde. I själva verket har de avgifter som branschen tagit ut varit alltför låga, något som EI för övrigt själv framhållit som problematiskt. Det är således en missuppfattning att prisökningar skulle utgöra ett problem inom området för eldistribution.

39. Slutligen kan påpekas att de prisökningar som EI genom sina beslut har försökt undvika i verkligheten är ytterst modesta.
40. Om hela den intäktsökning som elnätsföretagen begärt skulle motsvaras av prisökningar för elkonsumenterna skulle detta för normalvillan motsvara en total höjning av nätavgifterna med 75 kr per månad vid reglerperiodens slut, d.v.s. år 2015. För en villa utan eluppvärmning är motsvarande siffra 35 kr per månad.
41. Det rör sig således om för elkonsumenterna tämligen marginella förändringar. Samtidigt är det för elnätsföretagen fråga om intäkter som är avgörande för den fortsatta verksamheten.

4 Felen i EI:s beslut

42. De två huvudpunkter som är föremål för detta överklagande är den kalkylränta som EI använt vid beräkningen av rimlig avkastning för elnätsföretagen och den "övergångsperiod" – d.v.s. det intäktsstak – som EI infört.

4.1 För låg kalkylränta

43. Som redan nämnts utgår den schablonmodell som EI tillämpar från att kalkylräntan ska beräknas utifrån den s.k. WACC-metoden. WACC är en vedertagen metod för att beräkna avkastningskravet i en given verksamhet.
44. EI:s WACC-bedömning tar avstamp i rapporter från två konsultfirmor som på EI:s uppdrag beräknat en WACC.

45. De av EI anlidade konsulterna har dock haft helt andra utgångspunkter än de som EI lagt till grund för sitt beslut. Konsulterna har t.ex. utgått från ett annat – mer kortsiktigt – tidsperspektiv än det som EI tillämpat i beslutet. Konsulterna har också utgått från att WACC:en ska uppdateras varje år. Detta innebär bl.a. att effekter som orsakas av tillfälliga svängningar i ränteläget får genomslag vid beräkningen av intäktsramarna. EI:s beslut utgår å andra sidan från en långsiktigt stabil WACC som ska ligga fast under hela tillsynsperioden och där kortsiktiga svängningar i ränteläget inte ska påverka intäktsramarna. Redan av de olika utgångspunkterna följer att konsulternas rapporter inte kan läggas till grund för besluten om intäktsramar.
46. EI har uppenbarligen också insett begränsningarna i konsultrapporterna. EI har därför gjort en egen bedömning av WACC genom att justera konsulternas beräkningar på vissa punkter. EI:s egen bedömning resulterar i en WACC om 5,2 procent (realt före skatt). EI:s bedömning innefattar dock ett antal allvarliga fel. En korrigering för dessa fel visar att en korrekt WACC är väsentligt högre.
47. Fortum har i sina ansökningar om intäktsramar begärt en kalkylränta om 6,6 procent. Att kalkylräntan måste uppgå till åtminstone denna nivå visas av analyser av välrenommerade experter.
48. En jämförelse med de kalkylräntor som EI själv tillämpat i sina beslut avseende elnätsverksamhet för tidigare år och med regulatoriska kalkylräntor på andra områden – bland annat fastställda av EI själv – visar också att 6,6 procent är en rimlig kalkylränta. Samtidigt framgår klart att den av EI använda kalkylräntan ligger markant under en rimlig nivå.
49. Den av EI tillämpade kalkylräntan är således alldeles för låg. Effekten av detta är, om EI:s bedömning skulle stå fast, att elnätsföretagen inte kommer att kunna attrahera det kapital som krävs för nödvändiga investeringar. De företag som bedriver elnätsverksamhet på marknadsmässiga premisser kommer tvingas överväga om det överhuvudtaget är ekonomiskt försvarbart att fortsätta verksamheten.

4.2 Intäktstaket

50. Det andra stora principiella felet i EI:s beslut utgörs av det intäktstak (av EI benämnt "övergångsperiod") som EI har infört. Innebörden av intäktstaket är i korthet följande.
51. EI har först beräknat en intäktsram med tillämpning av schablonmetoden. Detta är således den intäktsram som EI anser skälig vid en tillämpning av ellagen 5 kap 6 §. Därefter har EI jämfört utfallet av denna beräkning med elnätsföretagens genomsnittliga intäkter 2006-2009. I de fall intäktsramen enligt schablonmetoden blir högre än intäkterna under jämförelseperioden, får nätföretagen inte tillgodogöra sig denna ökning fullt ut. Ökningen ska i stället "jämnas ut" över en period på 18 år räknat från 2010. För den första tillsynsperioden får elnätsföretagen öka intäkterna med 6/18 av mellan-skillnaden, nästa tillsynsperiod tillåts en ökning med 10/18 och så vidare. Fulla intäkter enligt schablonmetoden tillåts således inte förrän under den fjärde tillsynsperioden.
52. Intäktstaket innebär att för tillsynsperioden 2012-2015 kommer intäktsramen endast till 1/3 att bestämmas av schablonmetoden medan 2/3 bestäms av företagens historiska intäkter. Effekten blir att den redan för låga avkastning som EI fastställt vid tillämpning av schablonmetoden reduceras dramatiskt.
53. EI har motiverat intäktstaket med en hänvisning till konsumenternas intresse av låga och stabila avgifter. Avgifterna ska emellertid ha den nivå som krävs för att nätföretagen ska kunna bedriva sin verksamhet med kostnadstäckning och rimlig avkastning. Schablonmetoden är den modell som EI själv menar åstadkommer detta resultat. Varje begränsning i intäkterna i relation till det resultat som schablonmetoden ger innebär då definitionsmässigt att intäkterna blir för låga.
54. EI kan heller inte ha reflekterat över hur intäktstaket slår. Intäktstaket gäller nämligen helt oberoende av om elnätsföretagens intäktsökningar är kopplade till någon prishöjning för konsumenterna och helt oberoende av vad som är skälet till eventuella prishöjningar.
55. Som konstaterats ovan leder t.ex. nyanslutningar och utbyggnader till ökade intäkter och detta alldeles oberoende av någon höjning av elnätstarifferna.

56. Inte heller tar EI hänsyn till kostnadsökningar för elnätsföretagen. Till exempel har nätföretagens s.k. opåverkbara kostnader ökat markant jämfört med 2006-2009. Opåverkbara kostnader ska ersättas fullt ut. Till följd av intäktstaket kommer bolagen emellertid inte ens att kunna kompensera sig för dessa kostnadsökningar genom motsvarande avgiftsökningar. Detta står i direkt strid med utgångspunkterna för regleringen.
57. Det förhållandet att EI i övergångsregeln utgår från nätbolagens historiska intäkter 2006-2009 leder till ytterligare helt godtyckliga konsekvenser. Vid tillämpning av intäktstaket utgår EI nämligen från företagens *faktiska* intäkter, inte *tillåtna* intäkter enligt tidigare beslutade intäktsramar. Detta innebär att nätbolagen behandlas olika beroende på hur höga avgifter bolagen tidigare faktiskt har haft. Nätföretag som av olika anledningar har varit konservativa i sin prissättning tidigare och inte utnyttjat hela det tillgängliga utrymmet straffas vid bedömningen. Nätbolag som redan tidigare tagit ut högre avgifter av sina kunder premieras.
58. Till detta kommer att EI inte har tagit hänsyn till huruvida de priser som nätföretagen har tillämpat historiskt har varit rimliga, d.v.s. om de varit tillräckliga för att bolagen på sikt ska kunna göra nödvändiga investeringar. Faktum är att så inte har varit fallet. EI har själv vid upprepade tillfällen konstaterat att ett stort antal nätföretag har hållit priser som varit för låga och att avgiftshöjningar är nödvändiga för att nätens funktion ska säkras. Detta till trots har EI alltså valt att låsa priserna i relation till de enligt EI själv för låga historiska nivåerna.
59. Redan det ovan sagda illustrerar tydligt att intäktstaket inte endast saknar författningsstöd och står i direkt strid med ellagens bestämmelser om nivån på intäktsramarna. Det leder dessutom till fullkomligt orimliga resultat. EI:s intäktstak kan därför inte tillämpas vid beräkningen av intäktsramarna.

4.3 Formella brister

60. EI:s beslut vad gäller intäktstaket är också felaktigt utifrån ett formellt perspektiv. Beslutet i denna del har nämligen tillkommit i princip utan föregående kommunikation från EI:s sida och utan att branschen har getts möjligheter att sätta sig in i hur intäktstaket

skulle slå eller lämna synpunkter på EI:s ställningstaganden. Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att EI:s beslut om intäktsramar är av helt avgörande betydelse för elnätsföretagen.

61. Inte vid något tillfälle under den period på över två år som EI ägnat åt att utarbeta schablonmetoden tillsammans med branschen har EI indikerat att något intäktstak skulle gälla. Först genom ett kortfattat brev från EI:s generaldirektör i september 2011, d.v.s. endast en dryg månad innan besluten skulle meddelas, angav generaldirektören att intäkterna enligt schablonmetoden skulle jämföras med tidigare intäkter och att en "utjämning" skulle ske. Det angavs dock inte närmare hur utjämningen skulle gå till och vad effekterna av intäktstaket skulle bli. Någon reell möjlighet för branschen att analysera och kommentera vad EI avsåg att göra innan besluten var ett faktum har således inte funnits. Grundläggande rättssäkerhetskrav har med andra ord inte iakttagits. Även av detta skäl kan det införda intäktstaket inte tillämpas.

5 EI:s beslut strider mot lag

62. Som redan påpekats riskerar EI:s beslut att få mycket långtgående praktiska konsekvenser för elnätsföretagens möjligheter göra nödvändiga investeringar och att driva verksamheten med fullgod kvalitet. Elnätsföretagen kommer inte att kunna fullgöra sin lagstadgade skyldighet att tillhandahålla tillförlitliga elnät. Detta visar i sig att besluten inte är riktiga.
63. Från ett juridiskt perspektiv innebär de fel som EI har begått att besluten står i strid med ellagens bestämmelser om hur intäktsramarna ska bestämmas. De alltför låga intäktsramarna innebär även att besluten strider mot eldirektivet samt mot den allmänna proportionalitetsprincip som gäller för all myndighetsutövning. Besluten strider också mot det EU-rättsliga kravet på likabehandling. Besluten måste därför ändras.
64. I vart fall gäller att besluten har tillkommit utan att grundläggande formella krav har iakttagits. Besluten kan därför under inga förhållanden stå fast.

Avsnitt II – Yrkanden och grunder

1 Yrkanden

1.1 Fortums ansökan och EI:s beslut

65. Fortums elnät är uppdelade i sex redovisningsenheter. Fyra av dessa avser lokalnät och två avser regionnät. EI har fattat beslut om intäktsramar för var och en av dessa redovisningsenheter. I tabellen nedan redovisas de intäktsramar som Fortum ansökt om hos EI för respektive redovisningsenhet och de av EI beslutade intäktsramarna. Samtliga belopp är angivna i SEK i 2010 års prisnivå och avser belopp efter justeringar som Fortum gjort hos EI under handläggningen av ansökningarna.

<u>Redovisningsenhet</u>	<u>Mål</u>	<u>Ansökan</u>	<u>EI:s beslut</u>	<u>Differens</u>
REL00509 (lokalnät Västskusten)	8022-11	3 605 302 000	2 954 801 000	650 501 000
REL00860 (lokalnät södra Norrland)	8015-11	3 105 846 000	2 265 027 000	840 819 000
REL00861 (lokalnät västra Svealand)	8019-11	5 242 304 000	3 884 107 000	1 358 197 000
REL00884 (lokalnät Storstockholm)	8023-11	10 257 131 000	8 827 229 000	1 429 902 000
RER00259 (regionnät Stockholm)	8018-11	1 810 774 000	1 666 784 000	143 990 000
RER00586 (regionnät övriga landet)	7975-11	5 720 333 000	4 591 808 000	1 128 525 000
SUMMA:		29 741 690 000	24 189 756 000	5 551 343 000

66. Som framgår innebär alltså EI:s beslut att Fortums begärda intäktsramar för perioden 2012-2015 reducerats med totalt över 5,5 miljarder kronor eller nästan 20 procent.

1.2 Fortums förstahandsyrkande

67. Fortum yrkar i första hand att förvaltningsrätten med ändring av de överklagade besluten ska fastställa intäktsramarna för perioden 2012-2015 för de redovisningsenheter som Fortum har till följande belopp. Beloppen är angivna i 2010 års prisnivå.

- För REL00509 (lokalnät Västskusten) (mål nr. 8022-11): 3 603 103 000 kr
- För REL00860 (lokalnät södra Norrland) (mål nr. 8015-11): 3 105 781 000 kr
- För REL00861 (lokalnät västra Svealand) (mål nr. 8019-11): 5 242 171 000 kr
- För REL00884 (lokalnät Storstockholm) (mål nr. 8023-11): 10 245 662 000 kr
- För RER00259 (regionnät Stockholm) (mål nr. 8018-11): 1 743 377 000 kr

- För RER00586 (regionnät övriga landet) (mål nr. 7955-11): 5 720 333 000 kr

68. Fortum yrkar vidare att förvaltningsrätten ska fastställa att den justering av de beslutade intäktsramarna som ska ske vid tillsynsperiodens slut ska göras utan hänsyn till hur intäktsramarna förhåller sig till historiska intäkter, d.v.s. utan tillämpning av övergångsregeln.
69. Yrkandena i stycke 66 ovan innebär som framgår vissa smärre justeringar i förhållande till de belopp som yrkats i Fortums ansökningar hos EI. Dessa justeringar är en följd av att Fortum på vissa punkter av mindre betydelse där EI:s beslut avviker från utgångspunkterna i Fortums ansökningar har valt att avstå från att begära ändring i besluten.

1.3 Fortums andrahandsyrkande

70. I andra hand yrkas att förvaltningsrätten ska undanröja EI:s beslut och återförvisa ärendena till EI för förnyad prövning, med fastställande av följande utgångspunkter för beräkningen av intäktsramarna för tillsynsperioden 2012-2015.
- a) Beräkningen av rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas) ska ske med en real kalkylränta före skatt om 6,6 procent.
 - b) Någon begränsning av intäktsramarna beroende på hur de förhåller sig till historiska intäkter ska inte ske och inte heller ska någon annan övergångsregel tillämpas.
 - c) Konverteringen av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen till löpande kostnader ska ske med en ränta om 8,69 procent.
 - d) Kapitalkostnader och opåverkbara löpande kostnader ska ökas med nedanstående belopp jämfört med utgångspunkterna i EI:s beslut (belopp i SEK i 2010 års prisnivå):

Redovisningsenhet	Kapital- kostnad	Opåverkbara löpande kostnader
REL00509 (Lokalnät Västskusten)	0	0
REL00860 (Lokalnät södra Norrland)	227 000	0
REL00861 (Lokalnät västra Svealand)	0	134 822 000
REL00884 (Lokalnät Storstockholm)	0	53 000
RER00259 (Regionnät Stockholm)	0	0
RER00586 (Regionnät övriga landet)	0	0

71. För det fall förvaltningsrätten inte skulle bifalla Fortums yrkande under b) ovan ska förvaltningsrätten, i tillägg till vad som ovan angivits, fastställa följande utgångspunkter för besluten om intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015.

- e) Fortum ska vid beräkning av intäktsramarna få full ersättning för opåverkbara löpande kostnader.
- f) De historiska intäkterna ska ökas med följande belopp jämfört med utgångspunkterna i EI:s beslut (belopp i respektive års prisnivå):

Redovisningsenhet	2006	2007	2008	2009
REL00509 (Lokalnät Västskusten)	0	0	1 662 000	2 337 000
REL00860 (Lokalnät södra Norrland)	27 766 000	27 751 000	31 508 000	2 356 000
REL00861 (Lokalnät västra Svealand)	-27 766 000	-27 751 000	-22 024 000	6 601 000
REL00884 (Lokalnät Storstockholm)	0	0	718 000	718 000
RER00259 (Regionnät Stockholm)	0	0	1 000 000	1 000 000
RER00586 (Regionnät övriga landet)	0	0	57 359 000	70 522 000

- g) Uppräkning av de historiska intäkterna ska ske med samma utgångspunkter som EI i besluten har angivit ska tillämpas för uppräkning av ingående poster beräknade enligt schablonmetoden i samband med justeringen vid tillsynsperiodens slut, innebärande bland annat att löpande opåverkbara kostnader ska uppräknas i förhållande till verklig kostnadsutveckling.

- h) Vid den justering som ska ske efter tillsynsperiodens slut ska de historiska intäkterna räknas upp till samma års prisnivå som övriga poster, varvid de principer som angivits i g) ovan ska tillämpas.

2 Sammanfattning av grunderna för Fortums talan

72. Fortum åberopar sammanfattningsvis följande grunder till stöd för sin talan.
73. Enligt 5 kap 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbasen). De intäktsramar som EI har beslutat om i relation till Fortum är dock för låga för att uppfylla dessa krav. Skälen till detta är flera:
- a) EI har i besluten tillämpat en kalkylränta om 5,2 procent vid beräkning av vad som utgör rimlig avkastning på kapitalbasen. Denna kalkylränta är för låg. En korrekt kalkylränta uppgår till åtminstone 6,6 procent.
 - b) EI har, utan stöd i författning, tillämpat en "övergångsregel" enligt vilken nätföretagens intäkter inte tillåts öka mer än i viss mån sett i relation till intäkterna 2006-2009. Effekten av detta är att nätföretagens avkastning ytterligare reduceras. Övergångsregeln innebär också att nätföretagen i vissa situationer inte ens får täckning för löpande kostnader. Detta är särskilt orimligt vad avser opåverkbara löpande kostnader, vilka enligt lagstiftarens och EI:s egna direkta uttalanden ska ersättas fullt ut. EI:s metod för att uppräknat intäkterna 2006-2009 till den prisnivå som gäller i besluten innebär även i sig att nätföretagens intäktsnivåer blir för låga.
 - c) EI har tillämpat en ränta om 4,83 procent vid omräkning av kapitalkostnader för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen till löpande kostnader. Denna ränta är för låg. En korrekt ränta uppgår till åtminstone 8,69 procent.
 - d) EI har, på sätt som redogörs för närmare i avsnitt IV.B.3, tillämpat felaktiga ingångsvärden vid sina beräkningar av intäktsramarna.

- e) EI har i besluten inte angivit att, om den av EI angivna övergångsregeln ska tillämpas, någon uppräknig av historiska intäkter till 2015 års prisnivå ska ske vid den avstämning av intäktsramarna som görs efter tillsynsperiodens slut.
74. De fel som ovan anges innebär även att besluten strider mot kraven i eldirektivets artikel 37.6 a), vari anges att de metoder som ska gälla för fastställande av elnätstariffer ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion. Eftersom de fastställda intäktsramarna inte ger tillräcklig avkastning, eller i vissa fall inte ens täckning för nätföretagens kostnader, kommer investeringar som är nödvändiga för att säkra nätens funktion inte att göras.
75. Besluten strider även mot allmänna rättsgrundsatser om proportionalitet vid myndighetsutövning samt kravet i eldirektivets artikel 37.10 att nättariffer måste vara proportionerliga, eftersom de inskränkningar som de beslutade intäktsramarna medför i nätföretagens möjligheter att bedriva sin verksamhet inte kan motiveras av några beaktansvärda fördelar för andra.
76. Besluten strider även mot 5 kap 7-9 §§ ellagen, eftersom övergångsregeln innebär att intäktsramarna till övervägande del bestäms utifrån historiska intäkter i stället för de utgångspunkter som anges i nämnda lagrum.
77. Besluten strider även mot de krav på likabehandling och icke-diskriminering som följer av allmänna rättsgrundsatser samt av uttryckliga bestämmelser i 4 kap 1 § ellagen och skäl 32 och artikel 32.1 i eldirektivet. Övergångsregeln medför att nätföretagens intäktsramar och, i förlängningen, konsumenternas nättariffer kommer att variera mellan olika nätområden trots att sakliga skäl därför saknas.
78. Besluten strider även mot de krav på legalitet, förutsebarhet och transparens som följer av allmänna rättsgrundsatser samt av artikel 37.1 a) i eldirektivet. Övergångsregeln har tillkommit i princip utan föregående kommunikation från EI:s sida och utan att sakliga skäl för beslutet i denna del har redovisats. Detta innebär även att kraven på kommunikation och beslutsmotivering enligt 17 och 20 §§ förvaltningslagen inte har uppfyllts. Den bristande kommunikationen innebär även att besluten strider mot kravet i artikel 37.6 eldirektivet att tillsynsmyndigheterna i tillräckligt lång tid innan dessa träder i

kraft ska fastställa eller godkänna åtminstone metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer eller deras beräkningsmetoder, samt mot kravet i eldirektivets artikel 32.1 att metoderna för beräkning av tarifferna ska ha godkänts och offentliggjorts innan de träder i kraft.

Avsnitt III – Bakgrund

1 Branschen

1.1 Den svenska elmarknaden

79. Den svenska elmarknaden kan, något förenklat, delas in i områdena (i) produktion och handel med el, (ii) transmission av el, (iii) distribution av el och (iv) försäljning av el.
80. Transmissionen och distributionen sker över elnätet, som delas in i olika ”nivåer”: stamnät, regionnät och lokalnät. Stamnätet och regionnäten (i förhållande till lokalnäten) betecknas ibland som ”överliggande nät”.

Produktion och handel med el

81. Elproduktionen i Sverige domineras av vattenkraft och kärnkraft. Den el som används för svensk konsumtion produceras främst i Norden. Elhandeln i Norden sker på den nordiska elbörsen NordPool. Produktionen och handeln sker på en fullt konkurrensutsatt marknad.
82. Inom EU pågår arbete med målsättningen att uppnå en integrerad europeisk energimarknad. Den nordiska elmarknaden kan således på sikt förväntas expandera till en europeisk marknad.

Transmission

83. Den el som produceras går in i ett gemensamt elnät och distribueras ut över landet. Detta benämns transmission. Transmissionen till de regionala elnäten sker över *stamnätet*, som ägs av den svenska staten och förvaltas av Svenska Kraftnät. Elektriciteten transporteras långa avstånd i stamnätet för att sedan ledas vidare i regionnätens ledningar.

Distribution

84. Med distribution av el menas överföring av el till slutanvändarna. Distributionen sker från regionnät vidare via lokalnät till elkunderna.

85. Distributionen av el hanteras av privata och kommunalt ägda bolag och bedrivs som lokala monopol. Elnätsbolagen har med andra ord ensamrätt att tillhandahålla elnätet till kunderna inom ett visst geografiskt område.
86. Elnätsföretagen äger inte enbart region- och lokalnäten. Elnätsföretagen står även för elmätare och avläsning samt den administration som fordras med anledning av elkundernas val av elleverantör, d.v.s. elhandelsbolag. Marknaden är reglerad, vilket innebär att elnätsföretagens intäkter begränsas av olika regler och myndighetsbeslut. Intäkterna fastställs av EI. Nätföretagens verksamhet i övrigt regleras också till viss del i lagar och myndighetsföreskrifter. Som exempel på detta kan nämnas att det finns bestämmelser om att avbrottsersättning ska betalas till elkunderna vid elavbrott och att det finns bestämmelser om hur mätvärden ska hanteras.
87. Elnätsverksamhet och elhandel måste enligt lag bedrivas i skilda bolag.

Försäljning

88. Försäljning av el omfattar handel och försäljning av el till slutkunderna. Marknaden är avreglerad och fullt konkurrensutsatt. Sveriges elkunder kan således välja från vilket elhandelsföretag de vill köpa sin el.

1.2 Närmare om distribution av el (nätverksamhet)

89. Med nätverksamhet avses enligt ellagen att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el (1 kap 4 § ellagen). Till elnätsföretagens verksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet och säkerställa att samspelet mellan elmarknadens aktörer fungerar.
90. Byggande eller användning av en starkströmsledning får som huvudregel inte ske utan tillstånd av regeringen. Ett sådant tillstånd benämns nätkoncession (2 kap 1 § ellagen). Nätkoncession kan beviljas för område (områdeskoncession) och för linje (linjekoncession). Områdeskoncession beviljas för lokalnäten medan linjekoncession beviljas för regionnäten. Koncessioner ges som redan framgått med ensamrätt.

91. Ett företag som bedriver nätverksamhet ansvarar för drift, underhåll och, vid behov, utbyggnad av sitt ledningsnät och dess anslutning till andra ledningsnät. Företaget svarar också för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el (3 kap 1 § ellagen). Nätföretagen är skyldiga att på skäliga villkor ansluta kunder och producenter till sina nät samt att i sina nät överföra el för annans räkning (3 kap 6-9 §§ ellagen). Bolagen har alltså anslutningsplikt.
92. Elnätsföretagens intäkter utgörs huvudsakligen av anslutningsavgifter och nätavgifter. Anslutningsavgifter är engångsbelopp som företagen debiterar vid nyanslutning av elkonsumenter och producenter till elnätet. Nätavgifterna är löpande avgifter som kunderna betalar för överföringen av el.

1.3 Framtiden för elnäten

93. Energisektorn befinner sig för närvarande i en viktig övergångsfas där samhället står inför stora utmaningar, delvis för att reducera klimatpåverkan och skapa förutsättningar för en bättre miljö men också för att på sikt lösa energitillförseln. Energimarknaden i Sverige har, från att ha varit en centraliserad marknad med ett fåtal produktionspunkter, börjat utvecklas mot en mer integrerad europeisk marknad med t.ex. ökade krav på information och mera diversifierad produktion.
94. En stor utmaning för elnätsföretagen är att skapa förutsättningar för en större andel förnyelsebar kraftproduktion i näten. Det finns också en rad andra faktorer som på olika sätt kommer att påverka elnätsföretagen i Sverige under de kommande åren.
95. Elnätsföretagen måste anpassa sig för att möjliggöra storskaligt användande av elbilar, skapa förutsättningar för ökade järnvägstransporter, tillmötesgå fortsatt ökade krav på leveranssäkerhet i elnäten, klara av att reducera avbrottsstider genom högre grad av automatisering i näten, tillmötesgå krav på kvartsmätning (mätning med 15 minuters upplösning) som en konsekvens av den varierande (intermittenta) produktionen från t.ex. vindkraftverk (detta övervägs t.ex. redan i Norge), utveckla energilagring som komplement till reglerkraft, hantera en ökad andel mikroproduktion i näten, säkerställa en minimering av överföringsförluster och smartare energianvändning.

96. En framtida och mer integrerad europeisk marknad innebär också stora krav, inte bara på det svenska, utan på hela det europeiska elnätet vad gäller bl.a. kapacitet, mätning och leveranssäkerhet. Detta kommer också att fordra betydande investeringar i utveckling av nya processer och IT-system för informationsutbyte.
97. Mellan åren 2022 och 2028 kommer hälften av Sveriges kärnkraftsreaktorer att uppnå en livslängd på 50 år. Det är oklart i vad mån kärnkraftreaktorer som har tjänat ut kommer att ersättas och så fall i vilken takt. Det inte heller helt klart hur eventuellt produktionsbortfall i sådant fall ska kompenseras.
98. Den 3 mars 2010 lanserade Europeiska kommissionen Europa 2020-strategin som syftar till att förbereda EU för nästa årtionde. En viktig del är att åstadkomma vissa klimat- och miljömål, de så kallade 20/20/20-målen. Dessa innebär i korthet att medlemsstaterna till år 2020 ska ha uppnått (i) att utsläppen av växthusgaser minskat med 20 procent jämfört med 1990 års nivå, (ii) att 20 procent av den energi som används inom EU kommer från förnybara källor och (iii) att energieffektiviteten ökar och användningen av fossila bränslen minskar med 20 procent.
99. För att uppnå klimatmålen på europeisk nivå är det helt nödvändigt att fortsätta den kraftiga utbyggnaden av intermittent produktion såsom vindkraft och solkraft. För att öka andelen intermittent produktion i näten, dvs. produktionskapacitet som inte går att styra på samma sätt som exempelvis kärnkraft och vattenkraft, krävs en utveckling av näten som möjliggör en kontinuerlig och dubbelriktad information om energiflödena i elnätet. Elproduktionen från exempelvis vindkraft varierar beroende på hur mycket det blåser och dessa kraftiga variationer i elproduktion måste hanteras genom omfördelning mellan produktionskällor. Eftersom det saknas tillräcklig produktionskapacitet som kan kompensera för växlingarna i den förnyelsebara kraftproduktionen, såsom vind och sol, krävs istället en väsentligt högre flexibilitet i näten, s.k. smart grids, eller ”smarta elnät”.
100. Smarta elnät är ett brett begrepp som används för att beskriva framtidens elnät. I dessa elnät ska informations- och kommunikationsteknik i mycket högre grad än idag användas för att ge kontinuerlig och dubbelriktad information om energiflödena i elnätet (prop 2010/11:153 sid. 8). En viktig komponent för utvecklingen av smarta elnät är smarta elmätare. En smart elmätare förväntas ha mer avancerade funktioner än dagens elmätare.

Smarta elmätare förutspås bland annat kunna läsa av och kommunicera elförbrukningen till elnätsföretagen på distans med en hög frekvens (a prop sid. 9).

101. De smarta elnäten ger även elkunderna bättre information om den egna energiförbrukningen (a prop sid. 9) Elkunderna kan således anpassa den egna förbrukningen i större omfattning. Smarta elmätare och smarta elnät kommer således att medföra en effektivare elanvändning.
102. Smarta elnät möjliggör t.ex. en ökad andel värmepumpar, utbredningen av laddningsbara elbilar och skapar förutsättningar för mikroproduktion i konsumenternas bostäder (t.ex. genom solceller eller privatägda vindkraftverk).
103. Den svenska regeringen har ansett att Sverige bör dra nytta av de möjligheter som skapas i och med utvecklingen av smarta elnät (a prop sid. 11).
104. För att anpassa elnäten till det nya energisamhället och utveckla de befintliga elnäten till smarta elnät krävs dock investeringar i nya funktioner i elnätet. Regeringen har bl.a. uttalat att den stora utmaningen i Sverige vad avser smarta elnät ligger i att modernisera elnäten, främst på lägre spänningsnivå i distributionsnäten (a prop sid. 8). För att Sverige ska kunna vara en del av utvecklingen och kunna bygga framtidens energisamhälle måste elnätsföretagen därför kunna investera i elnäten. Investeringar är även nödvändiga för att säkra att kvaliteten i elnäten inte blir sämre över tiden.
105. Ingen kan idag med säkerhet förutse exakt vilka förändringar av elmarknaden som kommer att genomföras eller hur dessa förändringar kommer att yttra sig. Vad som dock är säkert är att strukturen på energimarknaden redan idag är inne i en förändringsfas som kommer att fortsätta under många år.
106. Givet utvecklingen av smarta nät i Europa kommer sannolikt näten bli en mycket viktig komponent för att lösa produktionsproblematiken även i Sverige, inte minst i ett scenario med mindre kärnkraft och mer förnyelsebar kraftproduktion.
107. De intäktsramar som fastställs för elnätsverksamheten är således helt avgörande för att viktiga och av statsmakterna direkt uttalade mål ska kunna uppnås.

1.4 Elnätsföretagen behöver öka sina intäkter

108. Som framgår av föregående avsnitt kommer elnätsföretagens behov av investeringar att öka markant i takt med utvecklingen av elmarknaden. Stora investeringar har också nyligen gjorts av branschen. Exempelvis har elnätsföretagen efter stormarna Gudrun (2005) och Per (2007), som medförde långa avbrott för ett stort antal elabonnenter, investerat betydande belopp för att vädersäkra elnäten. Detta har bl.a. skett genom att jordkablarna ersatt luftledningar för att öka leveranssäkerheten. Arbetet med att göra näten mindre känsliga för stormar och andra väderfenomen pågår alltjämt.
109. Omfattande investeringar har även gjorts till följd av den mätarreform med krav på månadsvis avläsning som genomfördes under 2008-2009. Genom denna reform introducerades den första generationen av smarta mätare som möjliggör elektronisk mätaravläsning på distans. Reformen gjordes för att uppfylla EU-rättslig reglering och innebar att samtliga elmätare i Sveriges hushåll byttes ut. Enbart för Fortums del innebar detta att omkring 890 000 mätare ersattes. Genom ett lagförslag som beräknas antas inom kort ska elkunderna från och med den 1 oktober 2012 dessutom kunna erbjudas timavläsning av elförbrukningen. Detta kommer att kräva ytterligare nyinvesteringar från företagens sida.
110. De ökade kostnader som följer av investeringarna enligt ovan har dock inte fullt ut motsvarats av avgiftshöjningar från elnätsföretagens sida. Konsekvensen av detta är att elnätsföretagen idag håller en intäktsnivå som inte är långsiktigt hållbar. Detta är uppenbarligen också EI:s uppfattning, vilket bl.a. framgår av följande uttalanden från EI:s sida:

"Vi har granskat samtliga 173 elnätsbolag och det har hittills inte visat sig att något tagit ut för hög vinst. En majoritet av företagen, eller 143 stycken, har faktiskt intäkter som understiger den beräknade intäktsramen trots att de i många fall skulle behöva ta ut högre avgifter för att täcka sina investeringar." (Yvonne Fredriksson, generaldirektör EI, vid seminarium med branschen 2011-02-11, [Bilaga 1](#).)

"Energimarknadsinspektionen har dock i tidigare rapporter konstaterat att det inte är alla nätföretag som tar ut alla sina kostnader av kunderna. En dryg fjärdedel av elnätsföretagen går med förlust." (Tony Rosten, ställföreträdande generaldirektör EI, pressmeddelande 2010-10-14, [Bilaga 2](#)).

111. En ökning av företagens intäkter är med andra ord nödvändig om kostnader för redan gjorda investeringar ska kunna täckas och framtida investeringsbehov ska kunna tillgodoses. Även om detta är EI överens med branschen:

"- Många företag behöver anpassa sin verksamhet kraftigt de kommande åren till följd av omställningen i energisystemet, säger Yvonne Fredriksson generaldirektör på Energimarknadsinspektionen (EI). Elnäten är en viktig infrastruktur i samhället. Det är viktigt att det finns en rimlig lönsamhet i elnätsverksamheten, så att ägarna är beredda att satsa det kapital som behövs för de tunga investeringar som kommer krävas i framtidens elnät.

[...]

Det stora flertalet av företagen har fortfarande valt att kraftigt begränsa sin avkastning i förhållande till vad den ekonomiska regleringen medger. Den genomsnittliga avkastningen på totalt kapital var 5,6 procent (av bokförda värden) och hela 43 procent av företagen har en avkastning som är lägre än 4 procent.

Vi ser att företagen anpassar sig till mera normala lönsamhetsnivåer, men trots avgiftshöjningarna de senaste åren är lönsamheten fortfarande svag, säger Yvonne Fredriksson. Den stora risken med elnätsföretagens låga lönsamhet är att nödvändiga investeringar inte görs. Det kommer i så fall leda till att vi får fler och längre elavbrott med ökade kostnader framöver istället." (Pressmeddelande från EI 2010-10-28, [Bilaga 3.](#))

1.5 Debatten kring ökade elpriser

112. Media har under senare år gett stort utrymme åt de ökade elpriserna. Det är således lätt att få intrycket att nätbolagen generellt höjt avgifterna kraftigt och därigenom gjort betydande vinster eller – som det ofta heter – "övervinster". Som redan konstaterats är det dock direkt felaktigt att elnätsföretagen skulle ha några stora vinstmarginaler. Tvärtom går ett flertal av bolagen med förlust. Det är också en missuppfattning att avgifterna till *elnätsföretagen* skulle ha varit föremål för någon kraftig höjning. I själva verket har nätavgifterna under den senaste 10-årsperioden ökat högst marginellt.
113. Nätavgiften utgör enbart en mindre del av kundens totala kostnad för elen. Elkundernas kostnad för el består av tre delar; (i) nätavgifter, (ii) elhandelspriset samt (iii) moms och andra skatter. Elnätsavgiften motsvarar mindre än en femtedel av elkostnaden för ett genomsnittligt hushåll (se [Bilaga 4](#)).

114. Under perioden 2001-2011 har elhandelspriset reallt ökat med i genomsnitt cirka 12 procent per år. Skatterna har reallt ökat med 5 procent per år (se Bilaga 4).
115. Nätavgifterna har under samma period, d.v.s. 2001-2011, reallt endast ökat med 1 procent per år (se Bilaga 4).
116. Det är förståeligt att elkonsumenterna lätt sammanblandar kostnaderna för elhandeln med kostnaderna för elnäten och endast ser till "totalkostnaden". Men det verkliga förhållandet är således att ökningen av avgifterna till elnätsbolagen under en lång period har varit högst marginella.
117. Till detta kommer att den i sig marginella ökning av nätavgifterna som har skett till största del berott på kostnadsökningar för bolagen. En stor del av detta är, som redan nämnts, kostnader för investeringar bl.a. för att vädersäkra elnäten. Ytterligare en stor del av kostnadsökningen beror på att nätbolagens opåverkbara kostnader – såsom avgifterna till överliggande nät – ökat.
118. De opåverkbara kostnaderna som föranlett prisökningarna består bl.a. av stigande kostnader för nätförluster. Vid överföring av energi uppstår en förlust av energi på grund av det motstånd som finns i ledningarna. Som kompensation för denna förlust måste nätbolagen köpa el. Eftersom elhandelspriset har ökat har kostnaderna för nätförluster också ökat.
119. En annan del av de opåverkbara kostnaderna är avgifterna för överliggande nät. Statliga Svenska Kraftnät har höjt priserna kraftigt under de senaste åren, vilket medfört att nätbolagens kostnader ökat i motsvarande mån.
120. Kostnaden för själva mätaravläsningen har också ökat i samband med mätarreformen och kravet på månadsvis avläsning. På motsvarande sätt kommer kostnaderna att öka ytterligare med reformen om timavläsning.
121. Sammanfattningsvis kan konstateras att elnätsföretagens avgiftshöjningar i realiteten har varit mycket små och att de höjningar som ändå har skett föranleds av ökade investeringar och andra kostnadsökningar. Det verkliga förhållandet är således att elnätsföretagens avgifter historiskt har varit för låga och att de skulle behöva höjas för att

nätföretagen ska erhålla långsiktigt hållbara intäkter. Detta har som framgått av citaten ovan uttryckligen bekräftats av EI.

122. Slutligen ska noteras att de intäktsökningar som företagen har begärt och som är föremålet för de överklagade besluten inte heller skulle leda till några större avgiftshöjningar. Om hela den intäktsökning som elnätsföretagen begärt skulle motsvaras av avgiftshöjningar för elkonsumenterna skulle detta för normalvillan motsvara en total kostnadsökning om 75 kr per månad vid reglerperiodens slut, d.v.s. år 2015. För en villa utan eluppvärmning är motsvarande siffra 35 kr per månad (se Bilaga 5).
123. Det rör sig således om för elkonsumenterna tämligen marginella ökning. Samtidigt är det för elnätsföretagen fråga om intäkter som är helt avgörande för att nödvändiga investeringar ska kunna göras och elnätets funktion i samhället ska kunna uppfyllas.

2 Regelverket

2.1 Inledning

124. Den 1 januari 1996 avreglerades elmarknaden i Sverige. Handel och produktion av el sker sedan dess i konkurrens mellan de olika elhandelsbolagen. Elnätsverksamhet förblev dock ett reglerat monopol, där elnätsföretagens prissättning granskas av en tillsynsmyndighet. Denna granskning skedde tidigare genom efterhandskontroller, där tillsynsmyndigheten utifrån vissa premisser kontrollerade om de tariffer som bolagen hade tillämpat var skäliga.
125. I juni 2003 antogs Europaparlamentets och Rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden av el och om upphörande av direktiv 96/92/EG. Direktivet krävde att elnätstarifferna fastställdes genom *förhandsprövning*, vilket den svenska tillsynsmodellen dittills inte erbjudit. Att den svenska regleringen inte uppfyllde kraven fastslogs av EG-domstolen i en dom med anledning av en fördragsbrottstalan mot Sverige (mål C-274/08). Som en följd av detta beslutade riksdagen att det skulle införas lagstiftning om förhandsprövning av elnätstarifferna och att denna prövning skulle ersätta den tidigare efterhandsgranskningen.

126. Mot denna bakgrund infördes år 2009 bestämmelser i ellagen om en förhandsprövning av nättariffer. Enligt lagen ska prövningen ske genom att EI fastställer en intäktsram för nätföretagets intäkter. Nätbolagen får under den period som intäktsramen gäller inte ta ut avgifter för överföring och anslutning av el som överskrider intäktsramen.
127. Direktiv 2003/54/EG har sedermera ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el. De båda direktiven är dock i nu aktuella avseenden väsentligen likalydande.

2.2 Ellagens bestämmelser om intäktsregleringen

128. De grundläggande bestämmelserna om fastställande och beräkning av elnätsföretagens intäktsramar finns i 5 kap ellagen.
129. Av 1 och 4 §§ i nämnda kapitel följer att intäktsramen bestäms i förväg för särskilda tillsynsperioder, som i regel är fyra år. Den första tillsynsperioden börjar den 1 januari 2012 och löper fram till slutet av 2015.
130. Beslut om intäktsram fattas av EI senast två månader innan den relevanta tillsynsperioden börjar. EI ska i beslutet ange vilka uppgifter och metoder som använts vid fastställande av intäktsramen (3 §). Beslutet gäller omedelbart oavsett om det överklagas (19 §).
131. En nätkoncessionshavare ska innan tillsynsperioden börjar lämna ett förslag till intäktsram till EI tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget (2 §).
132. Den grundläggande bestämmelsen om beräkning av intäktsramens storlek finns i 5 kap 6 § ellagen. Bestämmelsen har följande lydelse.
- "Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas)".*
133. Med skäliga kostnader avses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar (8 §).

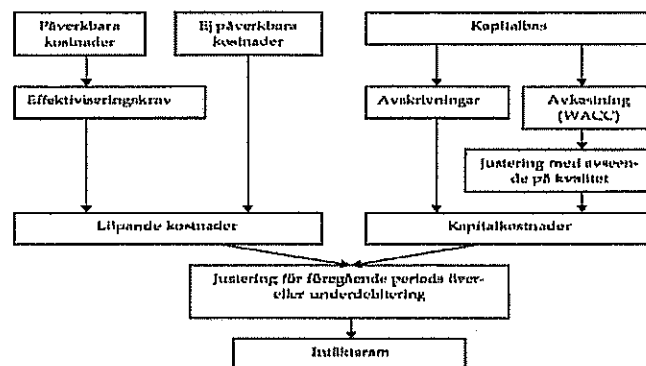
134. Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten (9 §). Med detta ska enligt förarbetena förstås både sådana tillgångar som är i bruk och som i övrigt fyller en funktion, exempelvis reservmaterial (prop 2008/09:141 sid. 105). Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.
135. Rimlig avkastning på kapitalbasen ska enligt förarbetena motsvara den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (a prop sid. 102). Avkastningen ska alltså vara marknadsmässig. Detta är en grundläggande utgångspunkt vid tillämpningen av ellagen. Som kommer att utvecklas nedan har denna utgångspunkt helt förfelats genom EI:s beslut.
136. När intäktsramen bestäms ska hänsyn också tas till kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamhet. En sådan bedömning kan leda till en ökning eller minskning av vad som anses vara en rimlig avkastning (7 §).
137. I 10 och 11 §§ finns bestämmelser om omprövning av en intäktsram under tillsynsperioden. EI får, efter ansökan av nätbolaget, bl.a. ändra en fastställd intäktsram om det föreligger omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen. EI kan också ändra en fastställd intäktsram om den bygger på oriktiga eller bristfälliga uppgifter eller har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning inverkat på intäktsramens storlek.
138. Omprövning av intäktsramen kan även ske efter tillsynsperioden (12 och 13 §§). Detta kan ske på begäran av nätkoncessionshavaren eller självmant av EI. Vid omprövningen ska EI kontrollera om de antaganden som legat till grund för beslutet om fastställande av intäktsram överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden. Nätkoncessionshavaren ska därför senast den 31 mars året efter tillsynsperiodens slut lämna vissa uppgifter till EI som krävs för avstämningen.
139. Om en nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden avviker från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka intäktsramen för den påföljande

tillsynsperioden: Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, kan ett överdebiteringstillägg tillkomma (20 och 21 §§).

2.3 Beräkningen av intäktsramen

140. Det finns i ellagen inga bestämmelser som i detalj reglerar hur intäktsramen ska beräknas. För att bestämma de ersättningsgrundande kapitalkostnaderna är det bl.a. nödvändigt att avgöra vilka anläggningstillgångar och övriga tillgångar som ska ingå i kapitalbasen och hur dessa tillgångar ska värderas. Vid fastställande av intäktsramen måste också kapitalbasens utveckling över tiden beaktas och en metod för att beräkna ränta och regleringsmässiga avskrivningstider för tillgångarna i kapitalbasen tas fram.
141. Av förarbetena till den nya regleringen framgår att det fanns flera värderingsprinciper som kunde vara tillämpliga vid förhandsregleringen. Av dessa ansåg lagstiftaren att den s.k. kapacitetsbevarande metoden var att föredra (prop. 2008/09:141 sid. 72). Värderingsmetoden ansågs dock inte närmare kunna anges i lagen (a prop sid. 73). Inte heller kapitalbasens utveckling över tiden, räntan eller de reglermässiga avskrivningstiderna ansågs kunna regleras närmare i lag.
142. Riksdagen beslutade därför att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten skulle få meddela ytterligare föreskrifter.
143. Regeringen uppdrog den 26 februari 2009 åt EI att lämna förslag till de bestämmelser som borde meddelas för att elnätsföretagets intäktsram skulle kunna beräknas inom ramen för en ny regleringsmodell.
144. Detta resulterade i att EI i samråd med företrädare från elbranschen och berörda intressenter tog fram en metod för hur intäktsramen skulle beräknas och även lämnade förslag till vissa bestämmelser. Arbetet redovisades löpande i ett flertal rapporter som publicerades av EI under 2009 och 2010. Metoden sammanfattades slutligen i EI:s publikation "R2010:24 Förhandsprövning av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012-2015" ("Slutrapporten").

145. Den av EI och branschen utarbetade metoden – benämnd schablonmetoden – utgår från att intäktsramen består av de komponenter som redovisas i figuren nedan.



(Slutrapporten sid. 14)

146. Intäktsramen bestäms i korthet genom att löpande kostnader och kapitalkostnader adderas.
147. Hur kapitalkostnader och löpande kostnader ska beräknas inom ramen för schablonmetoden redovisas översiktligt nedan.

Kapitalkostnader

148. Kapitalkostnader är kostnader för investerat kapital och består av två delar, (i) kostnader för förbrukningen av kapitalet och (ii) kostnaden för kapitalbindningen. Förbrukningen av kapitalet beaktas genom avskrivningar. Kostnaden för kapitalbindningen är kopplad till den alternativa förräntning en investerare kunnat få på det kapital som är bundet (avkastning).
149. Till grund för beräkningen av kapitalkostnaderna ligger kapitalbasen. I kapitalbasen ingår de tillgångar som nätbolaget använder för att bedriva nätverksamheten (9 § ellagen).
150. Tillgångarna måste också värderas. EI har härvid uttalat att EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande metod som värderingsprincip. En kapacitetsbevarande princip innebär att kapitalbasen värderas till ett s.k. nuanskaffningsvärde. Nuanskaffningsvärdet utgörs av kostnaderna för att nu anskaffa de anläggningar som används i verksamheten. Om det sker prisförändringar kan nuanskaffningsvärdet variera mellan olika perioder. Principen innebär vidare att så länge en anläggningstillgång bidrar till den tjänst som

nätföretagen tillhandahåller så ska den, oavsett anläggningens ålder, ingå i den kapitalbas som ligger till grund för intäktsramen (EI R2009:09 sid. 32).

151. EI ansåg att huvudprinciperna för hur anläggningstillgångarna i kapitalbasen skulle värderas skulle fastställas genom en förordning. I förordning (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen anges att de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen ska åsättas ett nuanskaffningsvärde och att detta som huvudregel ska motsvara ett normvärde (9 §). Normvärdet baseras på en av EI beslutad lista med normpriser för olika tillgångar som typiskt sett ingår i det svenska elnätet.
152. I undantagsfall får nuanskaffningsvärdet istället beräknas utifrån anskaffningsvärde, bokfört värde eller annat värde som anses skäligt enligt de premisser som uppställs i 10 och 11 §§ i förordningen.
153. Inom ramen för beräkningen av kapitalkostnaderna ingår även att fördela kapitalkostnaderna över tiden. EI har i detta avseende valt att tillämpa en real annuitetsmetod. Detta innebär att kapitalkostnaden fördelas lika över tillgångens ekonomiska livslängd, d.v.s. att summan av kostnaden för kapitalbindningen (avkastningen) och avskrivningen är lika stor över hela livslängden. Så länge som en anläggning används får den ingå i kapitalbasen och därmed ligga till grund för beräkningen av kapitalkostnadsersättningen i intäktsramen.
154. För att beräkna real annuitet multipliceras nuanskaffningsvärdet med en annuitetsfaktor. Annuitetsfaktorn bestäms av de värden på kalkylränta och avskrivningstid som ska gälla för beslutet och beräknas enligt följande formel (r är kalkylräntan och n är avskrivningstiden).

$$\text{Annuitet} = \frac{r}{1 - (1+r)^{-n}}$$

155. De avskrivningstider som tillämpas är 40 år för ledning och transformatorstation och 10 år för elektronisk utrustning och datasystem (se Slutrapporten sid. 5).
156. Som ett exempel innebär detta att annuiteten blir 0,075 vid en kalkylränta på 7 procent och en avskrivningstid på 40 år. Med dessa antaganden kommer en investering med ett

nuanskaffningsvärde om 10 Mkr att generera en kapitalkostnadsersättning om 750 000 kr (10 Mkr * 0,075) varje år som nuanskaffningsvärdet är oförändrat. Först efter 40 år är hela investeringens kostnad täckt och då endast under antagandet att åtminstone samma annuitetsbetalning erhålls under hela 40-årsperioden.

157. En effekt av metoden med nuanskaffningsvärden baserade på de tillgångar som används är att tillgångar som vid nästa tillsynsperiod inte längre används, t.ex. på grund av att en stor industri har avvecklats, inte längre åsätts något värde vid beräkningen av kapitalbasen. Likaså kan teknikutveckling eller råvaruprisförändringar som innebär att nuanskaffningskostnaden vid nästa tillsynsperiod har gått ned, innebära att ersättningen blir lägre nästa tillsynsperiod. I det givna exemplet skulle kapitalkostnadsersättningen halveras till 375 000 kr om nuanskaffningsvärdet har sjunkit till 5 Mkr. Det finns således en betydande risk för att nätföretagen inte kommer att få ersättning för de investeringar som görs i verksamheten.
158. När det gäller kalkylräntan avsåg EI enligt Slutrapporten att beräkna en skälig kalkylränta enligt *Weighted Average Cost of Capital*-metoden (WACC). Metoden är en vedertagen metod för att beräkna ett avkastningskrav i en verksamhet. Någon slutlig kalkylränta kunde dock inte presenteras när Slutrapporten publicerades. EI:s ställningstagande såvitt avser den WACC som skulle tillämpas redovisades först i september 2011.

Löpande kostnader

159. Inom ramen för schablonmetoden görs en åtskillnad mellan ett företags *påverkbara* och *opåverkbara* kostnader.
160. Nätföretagen ska enligt schablonmetoden få full kostnadstäckning för *opåverkbara kostnader* (Slutrapporten sid. 24). Detta följer även av uttryckliga uttalanden i förarbetena till ellagen (prop 2008/09:141 sid. 65):
- "Sådana kostnader som företagen inte kan påverka bör kunna betraktas som skäliga i sin helhet."*
161. Opåverkbara kostnader är, som termen antyder, sådana kostnader som elnätsföretagen inte råder över. Dessa utgörs bl.a. av avgifter till överliggande nät, d.v.s. regionnäten och

stamnäten. Under den första tillsynsperioden 2012-2015 betraktas även nätförluster som opåverkbara kostnader (Slutrapporten sid. 24).

162. Till *påverkbara löpande kostnader* räknas andra löpande kostnader för verksamhetens bedrivande, såsom drift- och underhållskostnader, kundtjänst, administration av elleverantörsbyten etc. De löpande kostnaderna är tänkta att bestämmas utifrån schabloner. Under den första tillsynsperioden har de dock beräknats utifrån nätföretagens historiska påverkbara kostnader under åren 2006-2009. Ett genomsnitt av kostnaderna under dessa fyra år utgör ingångsvärdet för tillsynsperioden. Dessa kostnader indexeras sedan till 2010 års prisnivå varefter ett medelvärde beräknas.
163. För påverkbara löpande kostnader gäller ett effektiviseringskrav om en procent per år. Detta innebär att det belopp som bolagen tillerkänns för löpande påverkbara kostnader minskas med en procent per år jämfört med de historiska kostnaderna (Slutrapporten sid. 26).

Kvalitetskravet

164. Kvalitetsregleringen innebär i korthet att oaviserade (ej planerade) avbrott mellan 3 minuter och 12 timmar, samt aviserade (planerade) avbrott längre än 3 minuter, kan påverka intäktsramen.
165. Den kvalitet som ska eftersträvas bestäms utifrån en normnivå. Normnivån bestäms individuellt för varje nätföretag under den första reglerperioden. Bedömningen sker utifrån uppgifter om de avbrott som inträffat under åren 2006-2009. Normnivån för det berörda elnätsföretaget anges i EI:s beslut.
166. Efter tillsynsperiodens slut jämförs den faktiska kvaliteten i nätverksamheten med normnivån. Om den faktiska kvaliteten avviker från normnivån ska intäktsramen justeras. Justeringen sker utifrån fastställda kvalitetsbristkostnader, beroende på typen av avbrott och en kostnad för icke levererad effekt respektive energi.
167. Det bör noteras att avbrottsersättningen inte ingår i beräkningen av bolagens löpande påverkbara kostnader. Intäktsramarna tar således inte höjd för några avbrottsersättningar, utan dessa belastar företagen fullt ut.

2.4 Beräkningar av tillåtna intäkter enligt tidigare regelverk

168. Den schablonmetod som EI angett ska tillämpas inom ramen för förhandsregleringen är inte helt ny. De huvudsakliga principer som schablonmetoden utgår från har även tillämpats inom ramen för den efterhandsgranskning som tidigare skedde av nätbolagens intäkter.
169. Vid prövningen av nättariffernas skälighet tillämpades från och med år 2003 den s.k. nätnyttomodellen. Modellen innebar bl.a. att ett tänkt referensnät byggdes upp utifrån vissa grundläggande förutsättningar som gällde för nätbolaget. På grundval av referensnätet beräknades sedan en nuanskaffningskostnad för nätet (en kapitalbas), kapitalkostnad och kostnad för drift och underhåll. En real annuitetsmetod tillämpades för att fördela kostnaderna över tiden. Även i denna beräknades kalkylräntan enligt en WACC-metod. Det beräknade beloppet jämfördes därefter med företagets samlade intäkter.
170. Nätnyttomodellen baserade sig således huvudsakligen på samma principer som EI:s schablonmetod med det undantaget att beräkningarna grundades på ett fiktivt nät.
171. Ett flertal elnätbolag blev efter införandet av nätnyttomodellen ålagda en återbetalnings-skyldighet. Detta resulterade i ett antal tvister. Tvisterna slutade emellertid med en förlikning år 2008. I samband med detta övergavs nätnyttomodellen.
172. Under tiden fram till dess att den nya lagstiftningen trädde ikraft har därefter ett slags mellantidsreglering tillämpats. Under den första delen av denna period (2008-2009) har en i princip liknande metod som den utarbetade schablonmetoden tillämpats. Kapitalbasen har dock, i stället för att utgå från normprislistor, beräknats utifrån bokförda värden som räknats upp på visst sätt i syfte att få fram ett nuanskaffningsvärde. För åren 2010-2011 har EI tagit utgångspunkt i schablonmetoden vid sin efterhandskontroll. EI har då också retroaktivt tillämpat intäktstaket.

Avsnitt IV - EI:s beslut är felaktiga

IV.A Allmänt om EI:s beslut

173. Elnätsbolagen lämnade under våren 2011 in sina ansökningar om intäktsramar. Den 28 oktober 2011 fattade EI beslut om intäktsramar för samtliga bolag. Besluten innebar att merparten av företagen inte fick sina ansökningar om intäktsram beviljade. Majoriteten av dessa företag har överklagat EI:s beslut.
174. Fortums elnät är som tidigare framgått uppdelade i sex redovisningsenheter. För samtliga dessa redovisningsenheter har EI underkänt de ansökta intäktsramarna. Fortum har ett flertal invändningar mot de beräkningar och bedömningar som gjorts inom ramen för respektive beslut. Dessa kommer att redovisas närmare nedan.
175. De allvarligaste invändningarna mot besluten är dock gemensamma för samtliga beslut. Dessa består dels i att EI har tillämpat en felaktig, för låg, kalkylränta inom ramen för schablonmetoden, dels i att EI (med undantag för redovisningsområde RER00259) har frångått det resultat som schablonmetoden ger genom införandet av en "övergångsperiod".
176. Vad avser kalkylräntan har EI bedömt att elnätsföretagen erhåller en rimlig avkastning vid en real kalkylränta om 5,2 procent istället för den av Fortum begärda kalkylräntan om 6,6 procent. Som kommer att utvecklas nedan ligger den av EI valda kalkylräntan långt under marknadsmässig nivå.
177. Övergångsregeln innebär att EI – efter att ha fastställt intäktsramarna i enlighet med schablonmetoden – har jämfört utfallet av schablonmetoden med företagets intäkter under åren 2006-2009 beräknade enligt 2010 års prisnivå. EI har vid denna jämförelse funnit att de intäktsramar som fastställts utifrån schablonmetoden är högre än intäkterna för jämförelseperioden. Enligt EI skulle detta kunna leda till en ökning av avgifterna för elkunderna, vilket i sin tur skulle strida mot ett påstått krav på låga och stabila tariffer. EI har mot denna bakgrund beslutat att ett intäktstak ska tillämpas för att utjämna intäktsramarna beräknade med schablonmetoden och den historiska intäktsnivån.

”Utjämningen” ska enligt EI ske över en tidsrymd på inte mindre än fyra tillsynsperioder, d.v.s. 16 år.

178. Som redan nämnts är effekten av detta intäktstak att elnätsföretagens intäktsramar under den första tillsynsperioden till 2/3 bestäms av de historiska intäkterna och endast till 1/3 av de intäkter som beräknats enligt den utarbetade och av EI antagna schablonmetoden.
179. EI har även begått allvarliga formella fel i samband med införandet av intäktstaket.
180. Fortums synpunkter på EI:s beslut redovisas i separata avsnitt nedan. Först, i avsnitt IV.B behandlas de materiella felaktigheterna i besluten. I avsnitt IV.C behandlas därefter felaktigheter av formell karaktär.
181. Som redan påpekats är EI:s ställningstaganden i de flesta av de avseenden som berörs nedan identiska i samtliga de beslut som meddelats i förhållande till Fortum (och till branschen i stort). För enkelhets skull kommer Fortum, när hänvisningar görs till EI:s resonemang eller andra omständigheter i förfarandet inför EI, att hänvisa till EI:s beslut avseende Fortums redovisningsenhet REL00860, nedan benämnt ”Beslutet”.

IV.B Materiella fel i EI:s beslut

1 EI har tillämpat en för låg kalkylränta

1.1 Inledning

182. Som ovan nämnts har EI i sina beslut utgått från en kalkylränta beräknad enligt WACC-metoden. Den kalkylränta som EI menar ska gälla för tillsynsperioden uppgår till 5,2 procent.
183. Redan tidigt i den kommunikation med EI som föregick besluten hade Fortum beräknat att det krävs en WACC om åtminstone 6,6 procent för attrahera kapital för framtida investeringar. Fortums ansökningar om intäktsramar är också baserade på en WACC om 6,6 procent. Fortum vidhåller att en WACC om åtminstone 6,6 procent är nödvändig för att kravet på rimlig avkastning ska vara uppfyllt. Att ett korrekt beräknat och rimligt avkastningskrav uppgår till åtminstone 6,6 procent visas också av ett flertal omständigheter. Dessa kommer att redovisas nedan.
184. Först, i avsnitt IV.B.1.2, ges dock en övergripande beskrivning av WACC-metoden. Metoden behandlas närmare på olika ställen i det material som finns i målet, bl.a. i EI:s PM 2011:07: Kalkylränta i elnätsverksamhet och de därtill bilagda konsultrapporterna. Fortum avser inte att här repetera vad som redan angivits i annat material och i detalj redogöra för alla ingående parametrar. Framställningen nedan syftar i stället till att på ett övergripande plan redogöra för hur beräkningen av en kalkylränta enligt WACC-metoden går till och utgör en introduktion till de frågor som aktualiseras i denna del. Framställningen är därför något förenklad.
185. Fortum kommer därefter, i tur och ordning, att redogöra för EI:s bedömning i WACC-frågan (avsnitt IV.B.1.3), de felaktigheter som föreligger i denna bedömning och som visar att en korrekt beräknad WACC även enligt EI:s beräkningar borde uppgå till åtminstone 6,6 procent (avsnitt IV.B.1.4), att en jämförelse med andra regulatoriska WACC:ar visar att ett rimligt avkastningskrav uppgår till 6,6 procent eller mer (avsnitt IV.B.1.5) samt att en kalkylränta om 5,2 är för låg för att ens investerare med mycket

modesta avkastningskrav ska vara beredda att investera i elnätsverksamhet (avsnitt IV.B.1.6).

1.2 WACC-metoden

1.2.1 Grundläggande principer för WACC-beräkningen

186. Ett företag finansieras genom eget kapital, d.v.s. kapital som ägarna tillskjuter, och lånat kapital. Ett företags finansieringskostnader består således dels av kostnader för eget kapital dels av kostnader för lån.
187. Företagets kostnader för eget kapital är som regel högre än kostnaderna för lånat kapital. Skälet till det är att, om företaget får betalningsproblem, långivarna får betalt före ägarna. Ägarna tar således en större risk än långivarna och kräver därför en högre avkastning än långivarna.
188. Ett företags kostnader för eget kapital motsvarar avkastningskravet på det egna kapitalet, d.v.s. ägarnas krav på avkastning på det kapital som satts in i bolaget. Kostnaden för lån motsvarar företagets låneränta (efter skatt).
189. I WACC modellen görs en sammanvägning av företagets kostnader för eget kapital och lånat kapital. Det sammanvägda resultatet är således ett "*Weighted Average Cost of Capital*", vanligen förkortat WACC. WACC är med andra ord den totala avkastning som företaget måste generera, eller det avkastningskrav som gäller för företaget som helhet, med beaktande av kostnaderna för både eget och lånat kapital.
190. WACC-avkastningen är alltså den *lägsta avkastning* ett företag måste generera för att tillfredsställa ägare och långivare och därmed kunna överleva på sikt. Om inte denna avkastning uppnås, kommer potentiella investerare och långivare att välja andra placeringar. Företaget kommer med andra ord inte att kunna attrahera det kapital som krävs för verksamheten.
191. Ett företags kostnader för eget kapital är som nämnts knutet till ägarnas avkastningskrav. Avkastningskravet är i sin tur kopplat till risken i investeringen. Ju högre risk, desto högre avkastning kommer ägarna att kräva.

192. Antag t.ex. att en potentiell investerare kan välja mellan att investera i ett elnät eller en annan tillgång och att båda investeringarna "kostar" 100 kr. Antag vidare att, till skillnad från elnätet, den alternativa tillgången en helt riskfri tillgång. Den riskfria tillgången ger, med full säkerhet, en avkastning om ett år på 10 kr. Den riskfria tillgången ger med andra ord en avkastning på 10 procent. För att den potentiella investeraren ska vara intresserad av att investera i elnätet måste således elnätet ge en avkastning som överstiger 10 procent.
193. I exemplet ovan fanns bara två investeringsalternativ. I verkligheten har en investerare ett flertal möjligheter; investeraren kan t.ex. välja mellan statspapper, obligationer och aktier. WACC-metoden syftar till att bestämma långgivares och ägares genomsnittliga avkastningskrav i ljuset av alla dessa alternativa investeringar. Det innebär att den undersökta investeringen, givet investeringens risk, måste ha lika stor förväntad avkastning som andra investeringar med samma risk.
194. Även kostnaden för lånat kapital, som helt enkelt är den ränta som företaget får betala för lån hos banker eller andra kreditgivare, är knuten till företagets risk. Ju högre risk, desto högre ränta.
195. Utgångspunkten för WACC-beräkningen är som framgått av det ovanstående följande faktorer:
- avkastningskrav för lånat kapital (ränta);
 - avkastningskrav för eget kapital; samt
 - fördelningen mellan lånat kapital och eget kapital, den s.k. kapitalstrukturen.
196. Matematiskt kan beräkningen, något förenklat, uttryckas på följande sätt.
- $$\text{WACC} = (\text{avkastningskrav eget kapital} * \text{andelen eget kapital}) + (\text{avkastningskrav lånat kapital} * \text{andelen lånat kapital})$$

Exempel:

Om avkastningskravet för eget kapital är 7 procent och för lånat kapital 5 procent, och företaget finansierar sig med lika delar lånat och eget kapital blir WACC 6 procent $((7 \% * 0,5) + (5 \% * 0,5) = 6 \%)$.

197. Ett företags lånekostnader är en skattemässigt avdragsgill kostnad. Lånekostnaderna minskar således den skatt som företaget ska betala. Man brukar beteckna detta som en "skattesköld". Vid WACC-beräkningen ska kostnaden för lånat kapital därför justeras med skatt. Effekten av detta är att lånekostnaden endast upptas till den andel som belastar företaget efter avdrag för gällande skattesats.
198. Om företaget i exemplet ovan befinner sig i ett land där skattesatsen är 20 procent kommer alltså kostnaden för lånat kapital i kalkylen endast att uppgå till 80 procent $(1 - 20 \%)$ av det angivna avkastningskravet, d.v.s. 4 procent. Beräkningen blir då som följer.

Exempel:

Avkastningskravet för eget kapital är 7 procent och för lånat kapital 5 procent. Skattesatsen är 20 procent. Företaget finansierar sig med lika delar lånat och eget kapital. WACC blir då 5,5 procent. $((7 \% * 0,5) + (5 \% * 0,5) * (1 - 20 \%) = 3,5 \% + 2 \% = 5,5 \%)$.

199. Den fullständiga WACC-formeln kan således anges enligt nedan.

$$\text{WACC} = (\text{avkastningskrav eget kapital} * \text{andelen eget kapital}) + (\text{avkastningskrav lånat kapital} * (1 - \text{skattesatsen}) * \text{andelen lånat kapital})$$

1.2.2 Komponenterna i WACC-beräkningen

Den riskfria räntan

200. Avkastningskravet för lånat och eget kapital bestäms utifrån ett påslag på den s.k. riskfria räntan.

201. Den riskfria räntan ska motsvara den förväntade avkastningen på tillgångar utan risk. I praktiken bestäms den riskfria räntan ofta utifrån räntor på statsobligationer, vilka normalt anses vara mycket säkra placeringar.
202. Den riskfria räntan ska spegla investeringens tidshorisont. Om pengar binds för en längre tid måste kalkylen ta utgångspunkt i den riskfria ränta som gäller vid placeringar med motsvarande tidshorisont. Typiskt sett är räntan högre vid längre placeringar, eftersom osäkerheten ökar ju längre tid som pengarna binds. Såväl investerare som långivare kräver en särskild "premie" för att binda kapital i exempelvis 30 år i stället för 10 år, både på grund av minskad likviditet – kapitalet är låst under en lång period – och ökad osäkerhet. Osäkerheten under en tidsperiod uppgående till flera decennier är mycket stor, till följd av variationer i reglering, makroekonomi, teknologi, demografi och bransch-sammansättning etc.

Avkastningskrav eget kapital

203. Den första delen i WACC-kalkylen utgörs av avkastningskravet för eget kapital, d.v.s. för det kapital som ägarna satsar i verksamheten.
204. Avkastningskravet för eget kapital beräknas vanligen genom den s.k. CAPM-modellen (*capital asset pricing model*). CAPM-modellen syftar helt enkelt till att bestämma vilken avkastning utöver den riskfria räntan som marknaden genererar i snitt och hur risken i den aktuella tillgången ser ut i relation till marknadssnittet.
205. Risken betecknas med termen "beta", där marknads genomsnittsrisk per definition är 1.
206. Avkastningskravet för den investering som övervägs bestäms utifrån följande formel.

$$\text{Avkastningskravet} = \text{riskfri ränta} + \text{riskpremie}$$

207. Riskpremien bestäms i sin tur utifrån följande formel.

$$\text{Riskpremie} = \text{marknadsavkastning utöver riskfri ränta} * \text{beta}$$

208. Om beta understiger 1 innebär detta att tillgången är mindre riskfylld än marknads-genomsnittet. Om beta överstiger 1 är risken högre än marknadssnittet. Om beta är 0 så innebär det att tillgången saknar risk och då kvarstår endast den riskfria räntan.
209. Beta är den enda post i CAPM som är specifik för en speciell tillgång. De båda andra faktorerna, d.v.s. den riskfria räntan och marknadsavkastningen, är desamma i alla kalkyler som görs med samma utgångspunkter. Hur avkastningskravet för eget kapital skiljer sig mellan två olika tillgångar beror således endast på skillnader i beta-värde (risk) mellan tillgångarna.
210. Antag, som exempel, att en investerare väljer mellan att investera i aktie A eller aktie B som hänför sig till företag A respektive B. Antag att företag A är ett riskfyllt bolag och att företag B är ett relativt riskfritt bolag. Aktie A kommer att ha ett högre beta-värde än aktie B eftersom företag A är mer riskfyllt än företag B. Eftersom den riskfria räntan och marknadsavkastningen inte skiljer sig åt vid beräkningen av den avkastning som investeraren vill ha för att investera i respektive aktie kommer en högre förväntad avkastning att behövas för en investering i aktie A eftersom dess beta-värde är högre.

Exempel:

Om vi antar att den riskfria räntan är 3 procent och att en investering i marknaden i snitt ger en avkastning på 8 procent därutöver blir utfallet följande vid olika betavärden för den investering som övervägs.

Om företaget har låg risk, hälften av marknadsgenomsnittet (ett betavärde på 0,5), kommer avkastningskravet för eget kapital att uppgå till 7 % ($3\% + (8\% \cdot 0,5) = 7\%$).

Om risken är densamma som marknadssnittet (ett betavärde på 1) kommer avkastningskravet att uppgå till 11 % ($3\% + (8\% \cdot 1) = 11\%$).

Om företaget har hög risk, dubbelt så hög som marknadssnittet (ett betavärde på 2), kommer avkastningskravet att uppgå till 19 % ($3\% + (8\% \cdot 2) = 19\%$).

211. Vid ett investeringsbeslut är den relevanta risken den risk investeraren kan förvänta sig framgent. Bedömningen ska således ske framåtriktat. Eftersom det är omöjligt att observera en tillgångs framtida risk i förhållande till marknaden måste dock beta i praktiken fastställas på basis av historisk information. Historisk beta fastställs vanligen genom statistiska metoder (så kallad regressionsanalys). En tillgångs beta-värde kan

således bl.a. mätas historiskt mot bakgrund av hur en akties pris har varierat i jämförelse med hur aktiemarknaden i genomsnitt har varierat. En högre variation i aktiepris anses innebära en större risk och en mindre variation i förhållande till övriga marknaden innebär en lägre risk.

212. Det framräknade beta-värdet brukar ofta justeras genom den så kallade Bloomberg-metoden. Metoden bygger på ett empiriskt bevisat samband som innebär att risken i varje tillgång med tiden närmar sig marknadssnittet. Matematiskt innebär detta att beta i kalkylerna justeras mot 1. Detta innebär således att ett företag med ett beta lägre än 1, d.v.s. ett företag där risken värderas lägre än marknadsgenomsnittet, vid en Bloomberg-omräkning kommer att få ett något högre beta, d.v.s. en något större framtida risk.
213. Det framräknade betavärdet är endast representativt för noterade aktier som är helt likvida, d.v.s. som kan omsättas omedelbart. Därför ska, i fråga om icke-noterade företag, ett särskilt tillägg göras för att fånga upp de ökade risker som föreligger i illikvida tillgångar. Även andra risker som är specifika för det aktuella företaget, eller som annars inte fångas upp genom beta-värdena, ska beaktas genom motsvarande tillägg.
214. Den fullständiga beräkningen av avkastningskravet för eget kapital kan således uttryckas som följer.

$$\text{Avkastningskrav} = \text{riskfri ränta} + (\text{marknadsavkastning utöver riskfri ränta} * \text{justerat beta}) + \text{särskild riskpremie}$$

Avkastningskrav lånat kapital

215. Avkastningskravet för lånat kapital är den ränta som en långivare kräver som kompensation för att låna ut pengar, eller helt enkelt den ränta som företaget tvingas betala för att ta lån på marknadsmässiga villkor. I likhet med exemplet ovan kräver en långivare en ränta som, givet risken, är åtminstone lika hög som långivarens bästa alternativa placering.
216. När långivarnas risktillägg utöver den riskfria räntan bestäms kan bl.a. rörelserisken och den finansiella risken bedömas. Rörelserisken innefattar en analys av branschspecifika förhållanden. Den finansiella risken bedöms i allmänhet utifrån faktorer som kapitalstruktur, kassaflöde och lönsamhet.

Kapitalstruktur

217. Som framgått ovan utgörs kapitalstrukturen av andelen eget respektive lånat kapital. Kapitalstrukturen är en viktig faktor i WACC-beräkningen eftersom den bestämmer hur mycket vikt som ska läggas vid avkastningskravet på eget respektive lånat kapital.
218. Vid bestämmande av kapitalstrukturen ska man utgå från marknadsvärderingar av tillgångar och skulder. En bedömning utifrån bokförda värden kan innebära att andelen eget kapital underskattas. Detta beror bl.a. på den bokföringsmässiga försiktighetsprincipen som innebär att tillgångar ofta tas upp till lägre värden än deras marknadsvärden medan skulder alltid tas upp till sina fulla belopp.
219. Om skuldsättningsgraden ändras påverkar detta inte bara den relativa fördelningen mellan eget kapital och lånat kapital och dessa parametrars ”vikt” i WACC-beräkningen. Även avkastningskravet för lånat och eget kapital påverkas. Ju högre lån ett företag har, desto större är ju risken för framtida betalningsproblem. Därtill ökar risken för att en investerare eller långgivare inte får igen sina satsade pengar vid en eventuell konkurssituation om skuldsättningen är hög, eftersom konkurrensen mellan fordringsägarna blir större. Det går med andra ord inte att i WACC-kalkylen ändra i fördelningen mellan eget och lånat kapital utan att beakta hur detta påverkar risken i företaget. Riskpremierna och skuldsättningsgraden är således sammankopplade.

Inflations- och skattejusteringar

220. Vissa ytterligare justeringar i modellen behöver göras beroende på om det avkastningskrav som ska räknas fram gäller före eller efter skatt.
221. Vidare kan justeringar behöva göras beroende på om den kalkylränta som önskas ska vara *real* (d.v.s. justerad för inflation) eller *nominell* (ej justerad för inflation).

1.3 EI:s bedömning av WACC

1.3.1 Inledning

222. Som redan konstaterats har EI i sina beslut utgått från en WACC om 5,2 procent. Besluten hänvisar till den PM publicerad i september 2011 (PM 2011:07 Kalkylränta i

elnätsverksamhet) i vilken EI redovisade sina närmare överväganden i frågan om kalkylräntan.

223. PM 2011:07 hänvisar i sin tur till konsultrapporter från Grant Thornton, Ernst & Young och ICE Capital. Grant Thornton och Ernst & Young har på EI:s uppdrag beräknat den WACC som konsulterna bedömer ska tillämpas i beslutet under vissa angivna premisser. ICE Capital har å sin sida på EI:s uppdrag bedömt hur vissa effekter av s.k. skattemässiga överavskrivningar skulle kunna beaktas. I den sistnämnda frågan har EI även inhämtat viss annan utredning.
224. I PM 2011:07 hänvisas slutligen till en egen bedömning utförd av EI. I denna bedömning, som redovisas i bilaga 4 till promemorian, gör EI vissa väsentliga ändringar i konsulternas utgångspunkter och beräkningar.
225. Fortum kommer i det följande att hänvisa till de olika konsultrapporterna med angivande av respektive konsults firma. EI:s egen bedömning i bilaga 4 till promemorian hänvisas till som "WACC-bilagan".
226. Fortum och branschen i övrigt har också låtit inhämta ett antal expertrapporter med anledning av EI:s bedömning i WACC-frågan. Dessa är följande:
- Utlåtande från docent Mattias Ganslandt, Bilaga 6 (hänvisning "Ganslandt")
 - Utlåtande från Tomas Käberger, Bilaga 7 (hänvisning "Käberger")
 - Utlåtande från professor Thore Johnsen, Bilaga 8 (hänvisning "Johnsen")
 - Utlåtande från professor Peter Jennergren, Bilaga 9 (hänvisning "Jennergren")
227. Innan Fortum närmare kommenterar den av EI fastställda WACC:en ska dock något nämnas om utgångspunkterna för den beräkning som EI har haft att göra.
- 1.3.2 *Särdrag hos regulatorisk WACC*
228. Som konstaterats ovan utgår ellagen från att elnätsföretagen ska erhålla en "rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten" (5 kap 6 § ellagen).

Den grundläggande utgångspunkten är här att elnätsföretagen – i konkurrens med andra investeringar – ska kunna attrahera kapital på kapitalmarknaden.

229. I fråga om rimlig avkastning på det kapital som krävs för verksamheten har EI – inom ramen för schablonmetoden – således funnit att en WACC-beräkning ska användas för att beräkna rimlig avkastning på det kapital som används i verksamheten. Fortum har inte något att invända mot denna metod. Samtidigt måste dock framhållas att det föreligger en avsevärd skillnad mellan hur WACC:en normalt sett används och den användning WACC har inom ramen för beräkningen av intäktsramarna.
230. Som ovan konstaterats speglar WACC:en ett företags kostnader för eget och lånat kapital. WACC:en är således den lägsta avkastning som ett företag måste generera för att klara av sina långivares räntekrav och sina ägares utdelningskrav. I samband med reglering av elnätsverksamhet används dock WACC för att bestämma den *högsta* tillåtna avkastningen. Av detta följer att WACC:en inte kan fastställas för lågt. Om så sker kommer erforderligt kapital inte att kunna attraheras till branschen.
231. WACC används vanligtvis i samband med värdering av verksamheter, exempelvis när investerare överväger att placera kapital i en viss verksamhet. Verksamhetens värde estimeras utifrån framtida kassaflöden som nuvärdesberäknas (diskonteras) med beräknad WACC för verksamheten i fråga.² I detta sammanhang är WACC:en inte på något sätt begränsande och framtida kassaflöden kan komma att bli högre än de prognostiserade. Däremot är WACC:en den lägsta acceptabla avkastningen. Uppnås inte den avkastning som följer av WACC-beräkningen, innebär detta att företaget inte genererar de kassaflöden som långgivare och ägare kräver.
232. WACC:en utgör således en *miniminivå*.
233. De flesta investerare utgår dock från möjligheten att företaget kan *överträffa* de förväntade avkastningskraven. Denna förväntan torde i själva verket vara en avgörande bevekelsegrund för många investeringsbeslut och varje företag strävar självfallet att åstadkomma en så hög avkastning som möjligt på det kapital som investerats i

² Med nuvärdesberäkning/diskontering avses en beräkning av värdet av betalningar i framtiden jämfört med värdet av motsvarande betalning i dag. Avgörande för värdet av framtida betalningar är den kalkylränta som används.

verksamheten genom att t.ex. öka resultatet utöver vad som fordras för att täcka företagets kapitalkostnader.

234. I fråga om elnätsföretagen gäller inte detta. Till följd av den reglering som råder utgör WACC:en inte bara den lägsta möjliga avkastningsnivån. Den utgör också den *högsta möjliga* avkastningsnivån. Elnätsföretaget får helt enkelt *inte överträffa* den fastställda WACC:en. Om företaget skulle "lyckas" med detta riskerar det tvärtom att utsättas för sanktioner. Här skiljer sig elnätsföretagen på ett avgörande sätt från vanliga företag; vanliga företag straffas inte om de lyckas generera ett resultat som överstiger företagets kostnader för eget och lånat kapital.
235. Vid den regulatoriska WACC som EI bestämmer är således frågan inte – som vid vanliga investeringsbeslut – om företaget genererar den lägsta möjliga avkastning som långgivare och investerare kräver. Här är frågan i stället vilken WACC företagen ska "få" för att kunna driva sin verksamhet. Det ligger således helt i myndighetens makt att bestämma vilka intäkter – d.v.s. omsättning – elnätsföretagen ska få ha. Det är med detta konstaterande självklart att myndighetens beslut har helt avgörande betydelse för elnätsföretagens ekonomiska förhållanden och förutsättningarna för den framtida driften av verksamheten.
236. Även i andra avgörande avseenden skiljer sig elnätsföretagen från andra "vanliga" företag.
237. Elnätsföretagens investeringar görs med synnerligen långa tidsperspektiv. I många fall – t.ex. i fråga om kablar som grävts ned – är investeringarna i själva verket irreversibla. Det kommer aldrig bli fråga om att gräva upp kablarna och (i vart fall inte med någon större förtjänst) sälja dem på någon andrahandsmarknad.
238. Detta innebär också att ett extern investerare, liksom ett elnätsföretag vid ett internt investeringsbeslut, måste försäkra sig om att investeringen på lång sikt genererar tillräcklig avkastning för att täcka kostnaderna, för att överhuvudtaget överväga en viss investering. Vid en investering som sker på t.ex. 40 års sikt är det självklart inte tillräckligt att finansieringen för de närmaste åren har ordnats. Elnätsföretagen måste

således tillförsäkras en långsiktigt stabil avkastning där tillfälliga konjunktursvängningar eller förändringar i det allmänna ränteläget inte slår igenom på företagets avkastning.

239. Till skillnad från "vanliga" företag är elnätsföretagens utrymme att välja om en investering ska ske eller inte begränsade. Elnätsföretagen lever i stället under krav från lagstiftaren där en grundläggande förutsättning är att de måste tillhandahålla tillförlitliga nät. Bolagen har enligt ellagen anslutningsplikt och kan således som utgångspunkt inte vägra att ansluta nya kunder. Avbrott över 24 timmar får inte förekomma och vid avbrott är företagen ålagda en lagstadgad skyldighet att utge ersättning till sina kunder.
240. Elnätsföretagen utsätts regelbundet för olika pålagor till följd av olika politiska beslut. Övergången till månadsavläsning och nu till timavläsning är tydliga exempel på sådana pålagor. Den nyssnämnda avbrottsersättningen en annan.
241. På grund av den fortsatta teknikutvecklingen och omställningen till grön energi kommer elnätsföretagen sannolikt att utsättas för ytterligare förändringar och påfrestningar som saknat motstycke i elnätsföretagens historiska verksamhet. Kraven på nya investeringar – och därmed även risken för felsatsningar – kommer att öka väsentligt.
242. Allt detta är självklart förhållanden som kommer att vara av avgörande betydelse för varje marknadsaktör som överväger att placera kapital i ett elnätsbolag. Samtidigt är den grundläggande utgångspunkten från lagstiftarens sida att avkastningen – WACC:en – ska fastställas till en sådan nivå att investerare, med beaktande av alla särskilda risker förenliga med nätverksamheten, ändå finner det attraktivt att placera kapital i elnätsföretagen i stället för att välja andra, mer attraktiva, placeringar.
243. EI:s beslut om en WACC måste ses i ljuset av det nu anförda.
244. EI:s WACC om 5,2 procent är långt ifrån vad marknadens aktörer är beredda att acceptera för att placera kapital i elnätsbolagen. Denna avkastningsnivå ligger med andra ord långt ifrån vad som fordras för att elnätsföretagen ska kunna attrahera erforderligt kapital till verksamheten.

245. Som framgått ovan har Fortum krävt en WACC om 6,6 procent. Detta innebär inte någon "överavkastning". Det är tvärtom en konservativt beräknad WACC som förväntas ge den avkastning som elnätsföretagen behöver för att kunna attrahera kapital, men inte mer.
246. Mot bakgrund av de delvis svårtillgängliga komponenter som ligger till grund för en WACC-beräkning är det lätt att fastna vid olika individuella parametrar som kan ha större eller mindre betydelse för det slutliga WACC-utfallet. Den övergripande utgångspunkten är dock att den regulatoriska WACC EI har att bestämma – med beaktande av de särskilda förutsättningar och risker som gäller för nätverksamhet – måste bestämmas på sådant sätt att det finns förutsättningar för en ändamålsenlig drift av verksamheten. Denna får i sådant fall inte – som EI nu gjort – sättas så lågt att den ligger långt under den nivå som krävs för elnätsföretagens verksamhet.
247. Med dessa utgångspunkter kommenterar Fortum i det följande konsulternas beräkningar och EI:s egen beräkning.

1.3.3 Utgångspunkterna för EI:s beslut

Inledning

248. EI:s bedömning av WACC tar inledningsvis avstamp i Grant Thorntons och Ernst & Youngs rapporter. EI noterar att ett genomsnitt av Grant Thorntons och Ernst & Youngs bedömningar ger en WACC om 5,5 procent. EI justerar därefter denna genomsnittliga WACC med hänsyn till vissa fördelar som elnätsföretagen förmodas ha av möjligheter till s.k. skattemässiga överavskrivningar. EI antar att denna påverkan är 0,3 procentenheter och reducerar således konsulternas beräkning till 5,2 procent (5,5 procent– 0,3 procent).
249. Som redan antytts gör emellertid EI även en egen analys av parametrarna i kalkylräntan. Denna analys redovisas i WACC-bilagan. I WACC-bilagan underkänner EI i praktiken de egna konsulternas bedömningar på ett antal viktiga punkter:
- **Risikfri ränta:** Grant Thornton tillämpar en nominell riskfri ränta på 2,9 procent och en real ränta på 1,0 procent. Ernst & Young tillämpar en nominell riskfri ränta på 3,23 procent och en real riskfri ränta på 1,15 procent. Dessa värden baseras på räntan för 10-åriga statsobligationer.

EI anlägger ett helt annat angreppssätt. EI finner dels att valet av 10-åriga räntor i konsulternas rapporter utgör ett väsentligt kortare perspektiv än den investeringshorisont som gäller för investeringar i elnätsverksamhet (i snitt 36 år). Detta innebär att räntan underskattas.

Vidare konstaterar EI att ett sådant perspektiv kommer att innebära att den riskfria räntan "hoppas upp och ned" mellan åren *i tillsynsperioden* och *mellan tillsynsperioderna*. EI utgår i stället från en stabil ränta utifrån och vad som är rimligt utan hänsyn till konjunktursvängningar (WACC-bilagan sid. 10).

Med utgångspunkt från förväntad BNP-tillväxt och inflation fastställer EI den riskfria räntan till 4 procent nominellt och 2 procent reallt.

- **Kapitalstruktur:** Grant Thornton och Ernst & Young redovisar en skuldandel av totalt kapital om i snitt 32 procent respektive 42 procent. Konsulterna baserar sin bedömning på marknadsvärderade skulder och eget kapital som fastställts mot bakgrund av olika referensgrupper med jämförelseföretag. EI justerar skuldandelen till 50 procent med utgångspunkt i bokförda värden av tillgångar och skulder.
- **Systematisk risk:** Grant Thornton gör en så kallad Bloomberg-justering för att beakta framtida risk. EI gör ingen justering av betavärde med Bloomberg-metoden. Som skäl till detta anges att elnätsverksamhet är en etablerad verksamhet med låg risk och att Bloomberg-justering enligt EI:s uppfattning inte bör förekomma för den typen av företag (WACC-bilagan sid. 11).
- **Särskild riskpremie:** Grant Thornton och Ernst & Young tillämpar en särskild riskpremie på 1,23 procent respektive 0 till 1,0 procent för att kompensera för vissa icke-systematiska risker för elnätsföretagen. EI sänker denna riskpremie drastiskt till 0,5 procent, huvudsakligen med hänvisning till att denna nivå har bedömts vara riktig i den finska regleringen (WACC-bilagan sid. 13).
- **Skatteeffekter:** Ernst & Young och Grant Thornton använder bolagsskattesatsen på 26,3 procent vid framräkning av WACC före skatt. EI använder i stället en skattesats på 20 procent när WACC före skatt bestäms. Detta görs för att justera

för de fördelar som EI menar uppstår på grund av företagens möjligheter till skattemässiga överavskrivningar. Detta sker alltså i stället för det avdrag om 0,3 procentenheter som EI gjorde i sin preliminära genomsnittsberäkning utifrån konsulternas rapporter.

250. Efter de ovan nämnda modifieringarna beräknar EI det medelvärde som följer av respektive justerad konsultrapport. Även denna justerade beräkning resulterar i en real WACC före skatt på 5,2 procent.
251. Det är något oklart huruvida EI:s beslut är grundat på ett snitt av de ursprungliga konsultrapporterna (vilket EI enligt uppgift själv har angett vid underhandskontakter) eller – som ligger närmast till hands – EI:s egen bedömning och de justerade beräkningarna. Oavsett vilken utgångspunkt EI må ha haft för att fastställa kalkylräntan till 5,2 procent, är dock beslutet i denna del felaktigt och ogrundat.

Konsulternas rapporter kan inte läggas till grund för ett beslut om kalkylräntan

252. EI har beräknat en långsiktig WACC. Detta ligger i sig i linje med de förutsättningar som föreligger i fråga om elnätsverksamhet och – som konstaterades i föregående avsnitt – nödvändigheten att företagen tillförsäkras en långsiktig och stabil avkastning på de investeringar som görs i verksamheten.
253. EI:s konsulter har i denna avgörande fråga haft helt andra utgångspunkter än dem som ska gälla enligt EI:s beslut.
254. Ernst & Young har till exempel inte ens gjort en ansats att beräkna en WACC som ska gälla med det långsiktiga tidsperspektiv som är utgångspunkten för besluten från EI. Ernst & Youngs beräkning utgör endast en *momentan bedömning* av vad WACC:en kan anses vara vid beräkningstidpunkten, d.v.s. *januari 2011*. Med hänsyn till de förändringar som löpande sker i ränteläge m.m. innebär detta att den WACC som Ernst & Young har kommit fram till inte alls behöver spegla faktiska framtida kapitalkostnader och inte ens heller kostnaderna vid tidpunkten för EI:s beslut tio månader senare, d.v.s. i oktober 2011.

255. Det nyss sagda framgår också tydligt av Ernst & Youngs rapport. Ernst & Young anger således följande (sid. 23) (våra understrykningar):

"Vi har i denna rapport bedömt en WACC som är giltig per januari 2011. I oktober 2011 kommer EI att lägga fast WACC:en för tillsynsperioden 2012-2015. Vi har förstått att EI har möjlighet att revidera WACC:en under tillsynsperioden om detta skulle bedömas lämpligt.

Vi rekommenderar att den riskfria räntan och kreditriskpremien uppdateras regelbundet och gärna i anslutning till beslutet i oktober 2011. Det borde vara möjligt att göra detta på ett enkelt sätt genom att tillämpa samma metodik som vi använt i denna rapport."

256. I sammanfattningen (sid. 2) anges på motsvarande sätt följande:

"Vi bedömer att det inte är lämpligt att vid en och samma tidpunkt försöka prognostisera en WACC för varje år i tillsynsperioden. Vi rekommenderar att den riskfria räntan och kreditriskpremien uppdateras regelbundet genom att tillämpa samma metodik som vi har använt i denna rapport."

257. EI har å sin sida bestämt en WACC som förväntas gälla långsiktigt och stabilt. Detta är, som nyss konstaterats, en nödvändighet eftersom den kalkylränta som beslutas ligger till grund för beräkningen av de upp till 40-åriga annuiteter som intäkterna för nätföretagens investeringar utgörs av. Om kalkylräntan skulle fluktuera kraftigt inom eller mellan tillsynsperioderna – vilket skulle vara fallet med ett mer kortsiktigt perspektiv – skulle detta helt kunna rubba förutsättningarna för tidigare investeringsbeslut. En sådan ordning skulle dessutom ge upphov till tariffer som "hoppa upp och ned" mellan tillsynsperioderna. Detta är naturligtvis inte önskvärt och är just vad EI syftat till att undvika genom att fastställa en långsiktig WACC.

258. Som tydligt framgår av Ernst & Youngs egen rapport har Ernst & Young uppenbarligen haft helt andra utgångspunkter. Ernst & Young har fastställt en kortsiktig WACC och utgått från att en löpande uppdatering ska ske; Ernst & Young har t.o.m. utgått från att den beräkning de gjorde i januari 2011 skulle uppdateras vid tidpunkten för EIs beslut i oktober 2011. Ernst & Young har uttryckligen förklarat att de anser det olämpligt att ens försöka "prognostisera en WACC för varje år under tillsynsperioden".

259. Det måste i detta sammanhang framhållas att det föreligger en avgörande skillnad mellan att prognostisera en tillfällig momentan WACC och en långsiktig WACC som är tänkt att

gälla under en lång period, i detta fall över flera decennier. Utgångspunkterna för sådana beräkningar är kort sagt helt olika och resultatet kan variera väsentligt beroende på vilket tidsperspektiv som anläggs.

260. Med den diametralt motsatta utgångspunkt EI haft för sitt beslut är det således uppenbart att Ernst & Youngs beräkning inte kan ligga till grund för den WACC som ska tillämpas.

261. Grant Thornton har i sin rapport syftat till att beräkna en WACC för tillsynsperioden, d.v.s. 2012-2015. Men även Grant Thornton har uttryckligen villkorat sin beräkning av kalkylräntan av att löpande korrigeringar sker. Således anges följande i Grant Thorntons rapport (sid. 7) (våra understrykningar):

"Grant Thornton kommer vidare endast att beräkna en WACC för tillsynsperioden under förutsättning att den rekommendation avseende vilka parametrar i WACC beräkningen som årligen bör uppdateras (se vidare '1.2 Rekommendation avseende parametrar WACC beräkning som bör uppdateras') följs under perioden.

262. I avsnitt 1.2 i Grant Thorntons rapport anges följande (sid. 3):

"Grant Thorntons tillvägagångssätt har inneburit att de ingående parametrarna i Kalkylräntan har baserats på jämförelsedata under en historisk cykel om 10 år [...]. Bedömningen grundar sig på att denna tidsperiod inrymmer de investeringscykler som är av vikt för att erhålla normaliserade parametrar över en konjunkturcykel.

Rekommendationen är dock att den riskfria räntan i beräkningen av WACC:en uppdateras årligen under tillsynsperioden. Den riskfria räntan är en parameter av betydande vikt ur ett investerarperspektiv och påverkar nivån på Kalkylräntan. Dessutom är det svårt att prognostisera de framtida makroekonomiska förhållandena baserad [sic] på historiska data."

263. Grant Thornton har visserligen anlagt ett fyraårigt perspektiv vid sin beräkning, men detta är fortfarande en annan beräkning än den EI menar ska ske. Dessutom gäller Grant Thorntons beräkning endast under förutsättning att den uppdateras årligen. Det är således uppenbart att inte heller Grant Thorntons rapport kan läggas till grund för den WACC-beräkning som ska ske enligt EI.

264. I detta sammanhang ska för övrigt noteras att de värden vad gäller riskfri ränta som Grant Thornton och Ernst & Young utgår från (och som gäller per rapporttidpunkterna) är historiskt ytterst låga, vilket är en följd av det extraordinära läget på finansmarknaderna.

Detsamma gäller Ernst & Youngs momentant bedömda kreditriskpremie. Dessa värden kan således inte läggas till grund för annat än en momentant bedömd WACC.

265. Redan med dessa utgångspunkter är det uppenbart att Grant Thorntons och Ernst & Youngs WACC-beräkningar inte kan läggas till grund för en kalkylränta för tillsynsperioden 2012-2015.
266. Till det sagda kommer att det lämpliga i att grunda kalkylräntan på ett snitt mellan två rapporter rent allmänt kan ifrågasättas. Detta blir tydligt i det aktuella fallet om man studerar de intervall som Grant Thornton & Ernst & Young har angett för olika parametrar. I vissa fall överlappar de inte ens varandra. Detta betyder att de utgångspunkter som en av konsulterna haft i praktiken underkänns av den andra konsulten. Ett genomsnitt av dessa oförenliga värden kan inte ligga till grund för beräkningen.

Grant Thorntons och Ernst & Youngs rapporter innehåller felaktigheter

267. Även om konsultrapporterna alltså saknar direkt relevans för den kalkylränta som ska beräknas i målet, kan noteras att konsultrapporterna även innehåller vissa inkonsekvenser.
268. Ett principiellt problem med konsulternas rapporter är att de utgår från värden på beta, marknadsriskpremie och kapitalstruktur som är baserade på historiska snitt och som antas vara långsiktigt stabila samtidigt som den riskfria räntan och – i Ernst & Youngs fall – kreditriskpremien är momentana. Detta en inkonsekvens. Antingen ska en momentan WACC beräknas och då ska *alla* parametrar avläsas momentant, eller så beräknas en stabil WACC där *alla* parametrar har en antagen stabil nivå.
269. Effekten av inkonsekvensen är att även konsulternas momentant bedömda WACC underskattas. Exempelvis gäller att samma omständigheter som lett till att den riskfria räntan den senaste tiden har tryckts ned väsentligt från en normal nivå medfört att marknadsriskpremien på eget kapital har skjutit i höjden (se t.ex. PwC:s rapport över marknadsriskpremie 2012, [Bilaga 10](#)). Att använda sig av en stabil nivå på marknadsriskpremien, samtidigt som den riskfria räntan avläses momentant leder således till en för låg WACC (se härtill även Johnsen sid. 2 f och Ganslandt sid. 5).

270. Till detta kommer att konsulterna i ett flertal avseenden haft felaktiga utgångspunkter. Detta har uppenbarligen även EI ansett, eftersom EI i WACC-bilagan på punkt efter punkt underkänt konsulternas bedömningar.

Sammanfattning

271. Sammanfattningsvis kan konstateras att en beräkning av kalkylräntan omöjlig kan grundas på ett snitt av Ernst & Youngs och Grant Thorntons rapporter.
272. Som kommer att utvecklas i nästa avsnitt är emellertid även EI:s egen beräkning behäftad med allvarliga fel, vilka leder till att WACC underskattas kraftigt.

1.4 Felaktigheter i EIs bedömning av WACC

1.4.1 Inledning

273. EI:s analys av kalkylräntan är behäftad med flera allvarliga fel. De fel som EI har gjort belyses närmare i utlåtandet från docent Mattias Ganslandt, till vilket Fortum hänvisar. Vad som sägs nedan är väsentligen en sammanfattning av vad som framgår av Ganslandts utlåtande.
274. Till att börja med kan konstateras att EI vid sin justering av konsulternas beräkningar på ett antal punkter har avvikit från de utgångspunkter som EI själv angett ska gälla eller underlåtit att genomföra gjorda ändringar på ett konsekvent sätt i alla delar av kalkylerna. Samtliga dessa avvikelser och inkonsekvenser leder till att WACC underskattas. En korrigering på dessa punkter innebär att EI, *även med sina egna utgångspunkter*, borde ha kommit fram till en WACC om 5,6 procent i stället för 5,2 procent.
275. Oavsett det nyss sagda gäller att EI:s utgångspunkter i flera avseenden saknar stöd i – eller till och med står i direkt strid med – ekonomisk teori eller empiriska data. EI har utgått från en för låg riskfri ränta, en för hög skuldsättning samt en för låg riskkompensation till långivare. EI har inte heller korrekt beaktat de särskilda risker som gäller för elnätsföretagen. Därtill borde EI inte ha gjort någon särskild justering för eventuella skattemässiga överavskrivningar på sätt som skett. En korrigering av EI:s beräkningar på de nämnda punkterna leder till en WACC som med god marginal

överstiger den WACC på åtminstone 6,6 procent som Fortum menar är nödvändig för att kravet på rimlig avkastning ska vara uppfyllt. Detta gäller oberoende av de avvikelser och inkonsekvenser som nämnts i föregående stycke.

1.4.2 *EI:s egna utgångspunkter leder till en kalkylränta på 5,6 procent*

276. Som nyss påpekats har EI i sina egna beräkningar på ett antal punkter avvikit från de utgångspunkter som EI själv har menat ska gälla eller genomfört justeringar på ett inkonsekvent sätt. En korrigerig av EI:s beräkningar för dessa avvikelser och felaktigheter resulterar i en WACC på 5,6 procent istället för 5,2 procent.
277. Sett isolerat har vart och ett av felen begränsad inverkan på EI:s kalkyler. Samtliga fel är dock till elnätsföretagens nackdel och den sammantagna effekten är alltså att WACC underskattas med 0,4 procentenheter. Även denna skillnad kan tyckas marginell. Med hänsyn till det genomslag avkastningskravet får i beräkningarna blir dock den faktiska effekten mycket stor. Enbart för Fortums del innebär en sänkning av kalkylräntan från 5,6 procent till 5,2 procent att de sammanlagda intäktsramarna (utan tillämpning av intäktstaket) minskar med cirka 650 miljoner kronor.
278. De avvikelser och inkonsistenser som Fortum har identifierat är i korthet följande (se här till Ganslandt sid. 30-32).

EI tillämpar de facto inte den riskfria ränta som har angivits

279. EI utgår i sina beräkningar från att den riskfria räntan ska vara 2 procent realt. När EI justerar konsulternas kalkyler på denna punkt sker detta genom att EI i kalkylerna anger en nominell ränta om 4 procent men behåller övriga parametrar i konsulternas kalkyler oförändrade.
280. Omvandlingen från en nominell ränta till en real ränta ska dock enligt ekonomisk teori ske enligt en formel som baseras på förhållandet mellan den reala och den nominella räntan och den implicerade inflationen (det så kallade Fishersambandet). Genom att inte ändra den implicerade inflationen i Grant Thorntons och Ernst & Youngs kalkyler (som alltså har bestämts av ränteantagandena i deras beräkningar) leder detta till att den reala

räntan i kalkylerna de facto blir lägre än de 2 procent som var EI:s utgångspunkt. EI:s WACC-beräkning blir därmed för låg.

EI tillämpar bolagsskattesatsen inkonsekvent i beräkningarna

281. Som diskuteras närmare i det följande vill EI justera den framräknade kalkylräntan för att "kompensera för" vissa antagna fördelar för elnätsföretagen kopplade till s.k. skattemässiga överavskrivningar. I EI:s egen kalkyl sker detta genom att omräkningen av en WACC före skatt till en WACC efter skatt görs med den skattesats som EI menar motsvarar den "faktiska" skattesatsen för elnätsföretagen med hänsyn tagen till de förmodade fördelarna av överavskrivningar. I denna del av kalkylen använder EI således en skattesats om 20 procent i stället för den gällande bolagsskattesatsen 26,3 procent.
282. Skattesatsen ingår emellertid som en komponent även vid beräkningen av såväl avkastningskravet för eget kapital som avkastningskravet för lånat kapital. I dessa delar har dock EI inte ändrat skattesatsen, utan lämnat Grant Thorntons och Ernst & Youngs antagande om en skattesats på 26,3 procent oförändrat. EI är med andra ord inkonsekvent i sina beräkningar. Denna inkonsekvens innebär att WACC:en underskattas.

EI tillämpar inte den skattesats som EI själv har beräknat

283. Även nästa avvikelse är relaterad till EI:s justering för förmodade skattefördelar till följd av överavskrivningar. Som ovan konstaterats utgår EI vid omräkningen av WACC före skatt från den effektiva skattesats som EI menar gäller för elnätsföretagen. EI tillämpar därvid en skattesats om 20 procent (även om den, felaktigt, inte tillämpas konsekvent). EI:s egna beräkningar visar emellertid att den genomsnittliga effektiva skattesatsen skulle uppgå till 20,5 procent. EI har således tillämpat en lägre skattesats än vad EI:s egna utgångspunkter ger vid handen. Detta leder till att WACC underskattas.

EI underlåter att justera riskpremier vid justering av skuldsättningsgrad

284. EI justerar konsulternas utgångspunkter genom att öka andelen skulder i WACC-beräkningen till 50 procent. Som redan nämnts är det dock inte möjligt att justera skuldsättningsgraden utan att andra parametrar i kalkylen förändras, eftersom risken ökar ju högre belånat ett företag är. Skuldsättningsgraden ingår matematiskt som en parameter

vid beräkning av betavärden och följaktligen i avkastningskravet på eget kapital. Även långgivare kräver högre räntor vid högre belåning.

285. EI medger själv att en ändring av andelen skulder från 40 till 50 procent innebär en ökad lånepremie på 9-10 räntepunkter (se WACC-bilagan sid. 15). Trots detta konstaterande underlåter EI att justera de andra delarna av kalkylerna när skuldsättningsgraden justeras. Resultatet blir åter att WACC:en underskattas.

Sammanfattning

286. Som ovan angivits är den sammantagna effekten av de ovan angivna avvikelserna och inkonsistenserna att den beräknade WACC:en blir 0,4 procentenheter för låg. EI:s egna utgångspunkter leder alltså, om de hade tillämpats korrekt och konsekvent, till en kalkylränta på 5,6 procent istället för 5,2 procent. EI borde alltså under inga förhållanden ha utgått från en lägre kalkylränta än 5,6 procent.
287. De nu nämnda är dock inte de huvudsakliga invändningar som kan riktas mot EI:s beslut. Som framgår i följande avsnitt har EI på ett flertal punkter gjort felaktiga eller ej underbyggda antaganden. Beräkningen ska följaktligen egentligen ske utifrån andra premisser än vad EI har antagit.

1.4.3 EI:s utgångspunkter är felaktiga

A. För låg riskfri ränta

288. EI menar att ett långsiktigt perspektiv ska anläggas vid fastställandet av den riskfria räntan och kommer fram till en riskfri ränta om 2 procent realt.
289. Fortum delar EI:s uppfattning att ett långsiktigt perspektiv bör antas samt att en långsiktig förväntan av utvecklingen av BNP och inflation i och för sig kan användas för antaganden om den riskfria räntenivån. Det saknas dock empiriskt och teoretiskt stöd för den nivå som EI kommit fram till. Analyser visar istället att en långsiktigt stabil riskfri ränta uppgår till i vart fall 2,5 procent.
290. Som framhålls av Ganslandt och Johnsen finns det ett antal faktorer som visar att den riskfria ränta som EI kommit fram till är för låg.

291. För det första har BNP historiskt växt med över 2,5 procent per år (se Ganslandt sid. 7 och Johnsen sid 3 f). EI:s antagande om en tillväxttakt på 2 procent har således inte empiriskt stöd. EI:s utgångspunkter ger i stället en riskfri ränta på minst 2,5 procent.
292. För det andra visar en analys av räntor på statsobligationer på en riskfri ränta över 2,5 procent.
293. Den riskfria räntan kan bestämmas utifrån räntor på statsobligationer. Utgångspunkten bör då vara obligationer med löptider som motsvarar den tidshorisont som gäller för investeringar i elnätsverksamhet, d.v.s. minst 30 år.
294. EI:s konsulter har i sina bedömningar valt att utgå från 10-åriga statsobligationer, med motiveringen att obligationer med längre löptider inte omsätts i tillräckligt stor utsträckning för att prissättningen för sådana obligationer ska vara säker. Valet av ett kortare tidsperspektiv leder emellertid till att den riskfria räntan underskattas, vilket EI också själv har noterat (WACC-bilagan sid. 10).
295. Som Ganslandt påpekar (sid. 7-11) är det möjligt att fastställa priset (räntan) för 30-åriga obligationer genom att sambandet mellan löptid och riskfri ränta analyseras statistiskt. En sådan analys visar att en real ränta för 30-åriga statsobligationer uppgår till drygt 2,6 procent.
296. Johnsen (sid. 3 f) har även analyserat vad som kan antas utgöra en långsiktigt stabil nivå för räntor med kortare löptider. Johnsens beräkningar visar att en genomsnittlig svensk 5-till 10-årig realränta i snitt överstiger 2,5 procent, med undantag för krisperioden 2008-2011 och perioden 1960-1979 där siffrorna påverkats av den mycket höga inflationen under 1970-talet. Även denna analys utifrån kortare statsobligationer leder till en real riskfri ränta som överstiger 2,5 procent.
297. Även en bedömning av riskfri ränta utifrån statsobligationer ger alltså vid handen att den riskfria räntan överstiger 2,5 procent.
298. Sammanfattningsvis föreligger överväldigande stöd för att en långsiktigt stabil riskfri ränta är åtminstone 2,5 procent.

B. Justering av skuldsättningsgraden

299. Som ovan anges har EI valt att frångå den bedömning som Ernst & Young och Grant Thornton gör vad avser skuldsättningsgraden. Ernst & Young och Grant Thornton har fastställt skuldsättningsgraden hos elnätsföretagen utifrån en marknadsvärdering av eget kapital och skulder. EI väljer istället en utgångspunkt som ytterst grundar sig på elnätsföretagens *bokförda* skulder och eget kapital som framgår av bolagens årsrapporter och justerar med denna utgångspunkt skuldsättningsgraden i kalkylen.
300. EI gör därvid två väsentliga fel. För det första saknas det i sig grund för att justera skuldsättningsgraden på det sätt som EI gör; det är helt enkelt fel att utgå från bokförda värden. För det andra beaktar EI inte de implikationer en ökad skuldsättningsgrad har för andra parametrar i WACC-beräkningen. Dessa felaktigheter innebär att WACC:en underskattas.
301. Som framgår av Ganslandt (sid. 11 f) och som berörts ovan leder EI:s ansats, som tar utgångspunkt i bokförda värden, till att EI underskattar andelen eget kapital och överskattar andelen skulder.
302. Ett bolags tillgångar brukar ha ett lägre bokfört värde än marknadsvärdet eftersom försiktighetsprincipen tillämpas bokföringsmässigt. Avskrivningstiden för tillgångar är ofta kortare än en tillgångs livslängd, vilket innebär att marknadsvärdet för tillgångar i allmänhet är högre än det värde som framgår av bokföringen. Likaså gäller att det bokföringsmässiga värdet bestäms av värdet vid anskaffningstillfället och inte nuanskaffningsvärdet eller försäljningsvärdet. Skuldernas värde överskattas å andra sidan eftersom många av elnätsbolagen kan antas ha lån från sina ägare, vilka inte ska beaktas vid bedömningen. EI borde i stället, som teorin kräver och EI:s egna konsulter har gjort, ha utgått från en marknadsvärdering av skulder och eget kapital. Någon justering av skuldsättningsgraden skulle följaktligen inte ha skett.
303. Det kan i sammanhanget också noteras att den justering av skuldsättningsgraden som EI gör också innebär ett avsteg från den bedömning EI har gjort för tidigare år med utgångspunkt i rapporter från ICE Capital. I sina beräkningar avseende 2009 har ICE Capital utgått från en skuldsättningsgrad om 38 procent. Tidigare år har

skuldsättningsgraden varierat mellan 22 och 43 procent. Beräkningarna har skett utifrån marknadsvärderingar. Genom uppjusteringen gör således EI ett betydande och omotiverat avsteg från de utgångspunkter som tillämpats tidigare.

304. Om ändå en justering av skuldsättningsgraden sker, måste i så fall även avkastningskravet för eget kapital och lån justeras, eftersom en ökad skuldsättningsgrad innebär en större risk. Detta är grundläggande ekonomisk teori. EI har dock inte heller gjort någon sådan justering.
305. Förhållandet kan illustreras med följande exempel.
306. Antag att ett bolag endast är finansierat med eget kapital. Eftersom bolaget inte har några lån skulle en potentiell långivare inte behöva konkurrera med andra långivare om bolagets tillgångar vid eventuella betalningssvårigheter. Det är således, allt annat lika, förhållandevis billigt för bolaget att få lån.
307. I takt med att lånen (skuldsättningsgraden) ökar, kommer säkerhetsutrymmet vid betalningssvårigheter att minska. Detta leder till att den bedömda risken ökar. Ökade skulder innebär också större känslighet för störningar i intäcksströmmarna, vilket även det påverkar riskbedömningen. Vid högre skuldsättning är det således dyrare att få lån, d.v.s. avkastningskravet för lånat kapital blir högre. Av samma skäl ökar riskerna även för det egna kapitalet, vilket ökar ägarnas avkastningskrav.
308. Att det råder en koppling mellan skuldsättning och kravet på riskkompensation illustreras för övrigt tydligt av de skenande lånekostnaderna i de högt skuldsatta länderna i Sydeuropa.
309. Det är alltså felaktigt att anta, som EI utgår från i sina kalkyler, att skuldsättningsgraden kan öka utan att detta påverkar räntenivåerna och avkastningskravet för eget kapital. Som ovan konstaterats har EI också själv, på annat ställe i WACC-bilagan (sid. 15), uttryckligen angivit att en påverkan på räntenivåer och avkastningskrav uppstår (även om den reella påverkan är större än vad EI antar). Trots detta underlåter alltså EI att kompensera för den ändrade risken när EI ändrar skuldsättningsgraden.

C. För låg riskkompensation till långgivare

310. EI har i sina beräkningar utgått från ett snitt av Ernst & Youngs och Grant Thorntons riskpremier för lån utan några justeringar. Den lånepremie som Ernst & Young har räknat fram är emellertid för låg, vilket även innebär att det beräknade snittet blir för lågt.
311. Ernst & Young har som ovan påpekats gjort en momentan bedömning som inte är långsiktigt stabil. Ernst & Young har själva framfört att den av bolaget framräknade kreditriskpremien regelbundet bör uppdateras (se avsnitt IV.B.1.3.3 ovan). Trots detta har EI alltså underlåtit att justera Ernst & Youngs riskpremie.
312. Ytterligare ett problem med Ernst & Youngs lånepremie är att den utgår från räntan på 10-åriga lån. Detta innebär att lånepremien underskattas.
313. Som påpekats ovan ska tidshorizonten för parametrarna i kalkylen så långt möjligt motsvara den uppskattade livslängden för de tillgångar som investeringen avser. Ett längre tidsperspektiv innebär i allmänhet en högre ränta. Detta beror på att en långgivare som tillhandahåller ett lån med lång löptid kräver extra kompensation, dels för att pengarna är bundna en längre tid och dels för att det är svårt att överblicka risker på lång sikt. Om ett mer korrekt långsikt perspektiv antas blir således riskpremien högre.
314. Grant Thorntons lånepremie är mer korrekt eftersom den är ”konjunkturjusterad” och således mer långsiktigt stabil.
315. Som framgår av Ganslandt (sid. 14) bör därför en korrekt långsiktig riskpremie uppgå till minst 1,83 procent, i linje med Grant Thorntons estimat, i stället för de 1,43 procent som EI har utgått från. Genom att utgå från en för låg riskpremie underskattar EI WACC:en.

D. Den risk som elnätsföretagen står inför beaktas inte

316. Den kanske allvarligaste invändning som kan riktas mot EI:s kalkyl är att den inte beaktar de särskilda risker som gäller för elnätsverksamhet och de förändringar som branschen står inför.
317. Som ovan angivits (se avsnitt IV.B.1.3.2) skiljer sig elnätsverksamhet i väsentliga avseenden från annan verksamhet, bl.a. genom den de mycket långa investerings-

perspektiven och den stora illikviditeten i tillgångarna samt – inte minst – att det är fråga om reglerad verksamhet. Dessa faktorer innebär en högre risk i verksamheten.

318. Till detta kommer att branschen står inför stora omställningar. Dessa omställningar är kopplade till omständigheter såsom politiska beslut om energiomställning, teknikutveckling med bl.a. möjligheter till mikroproduktion av el, kostnadsförändringar, klimatförändringar och – inte minst – ändrade regelverk för verksamheten. Den framtida risken är med andra ord väsentligt högre än den som har gällt tidigare.
319. Nedan ges några konkreta exempel på omständigheter som innebär att risken för elnätsverksamhet är högre än för annan verksamhet och att den framtida risken är större än den historiska. Dessa förhållanden har till viss del redan berörts i framställningen ovan, men förtjänar att upprepas här. Fortum hänvisar i detta sammanhang även till Kåberger.

- **Regulatoriska och politiska risker:** Det förhållandet att elnätföretagen verkar på ett reglerat område innebär särskilda risker. Redan den omständigheten att intäkterna inte bestäms av företagen själva på en konkurrensutsatt marknad utan genom myndighetsbeslut utgör i sig en betydande risk. EI:s beslut om intäktsramar har helt avgörande betydelse för elnätbolagens ekonomiska förhållanden och – i förlängningen – om det överhuvudtaget kommer att vara ekonomiskt försvarbart att bedriva elnätsverksamhet i privat regi (utan statliga eller andra subventioner).

Det förhållandet att intäkterna tidigare har varit på en viss nivå innebär inte några som helst garantier för vilka intäkter företagen ska tillåtas generera framgent. Nya regler eller ny praxis från EI kan betyda väsentliga skillnader för företagen.

Redan under den tidigare s.k. nätnyttomodellen uppkom oenighet mellan EI och elnätbolagen, en oenighet som kunde lösas först efter tvist och långa förhandlingar. EI har nu inom ramen för den nya regleringen – förutom att tillämpa en alldeles för låg kalkylränta där EI dessutom i flera avseenden har frångått tidigare bedömningar – infört en övergångsregel som slår helt slumpmässigt och innebär en drastisk begränsning av elnätbolagens intäkter. Detta skedde utan att den nya modellen kommunicerades med företagen. Följden av att EI har beslutat

om alldeles för låga intäktsramar är att dessa nu måste fastställas genom – sannolikt mycket utdragna – rättsliga förfaranden.

Till detta kommer de olika pålagor som läggs på nätföretagen från tid till annan.

Ytterligare en faktor att beakta i detta sammanhang är att det i och med intäcksregleringen inte finns utrymme för några för elnätsföretagen *positiva* avvikelser från kalkylerna. Som redan framhållits finns det vid en normal investering i ett företag som bedrivs på en oreglerad marknad inte något som hindrar att avkastningen blir *bättre* än den förväntade.

Vid en investering i elnätsverksamhet finns inte denna potential för högre avkastning. Intäktsramarna sätter gränserna för den maximala avkastningen. Det enda utrymmet för avvikelser är i negativ riktning.

En potentiell investerare i ett elnätsföretag måste således utgå från att företagets intäkter – i bästa fall – kommer att motsvara de av myndigheten bestämda intäktsramarna, men aldrig mer. Detta är något som påverkar risken i investeringen i förhållande till de teorier som WACC-metoderna bygger på och som också bör leda till en korrigering av WACC i höjande riktning.

- **Långsiktiga irreversibla investeringar:** De investeringar som elnätsföretagen gör har ofta mycket lång tidshorisont, upp till 40 år eller ibland mer. Samtidigt är investeringarna i stor utsträckning irreversibla. Det är t.ex. knappast ekonomiskt försvarbart att gräva upp och sälja en jordkabel.

Till detta kommer att det ofta är svårt att säkra finansiering med så långa tidshorisonter som investeringarna sker på, vilket innebär en särskild refinansieringsrisk

- **Nedläggningar och urbanisering:** Större kunder som avvecklar sin produktion, t ex. en större industrianläggning i energikrävande verksamhet, kan innebära att stora delar av ett nät inte längre används och därmed inte får ingå i kapitalbasen. Den pågående urbaniseringen innebär också kapacitetsförändringar med

utbyggnader i tätorterna samtidigt som delar av näten på landsbygden blir oanvända.

- **Konkurrensaspekter:** En stor del av den framtida elanvändningen och följaktligen av elnätsföretagens intäkter kan antas vara hänförlig till företeelser som elbilar, värmepumpar och kylanläggningar. För dessa användningsområden föreligger dock, både på kort och lång sikt, en betydande konkurrens från andra energikällor. Detta innebär att företagen inte vet om stora investeringar kommer att behövas för att täcka kraftigt ökande framtida behov, eller om teknikutvecklingen kan göra att el inte alls används i den utsträckning som förväntats för transporter, uppvärmning, klimatanläggningar m.m.

På längre sikt kan också förväntas att företagen kommer att möta ökad konkurrens från mikroproduktion av el, t.ex. i form av solpaneler som installeras på enskilda hus, och där nätföretagens nät överhuvudtaget inte används av konsumenterna. Osäkerheten är således betydande om vilka investeringar som kommer att behövas och hur den framtida elkonsumtionen kommer att se ut. Detta innebär betydligt ökade risker för elnätsföretagens verksamhet.

- **Nya krav på funktionalitet:** I takt med teknikutvecklingen kommer också nya krav på funktionalitet. Nätbolagen måste på kort tid kunna ställa om och anpassa verksamheten till nya förutsättningar såsom övergång från månadsavläsning till timavläsning etc. Sådana förändringar leder till ökad osäkerhet och risk för att elnätsföretagen gör investeringar som sedan visar sig vara onyttiga. Ett i tiden närliggande exempel gäller de redan nämnda investeringar som nätföretagen gjort för att installera nya mätare till följd av kravet på månadsavläsning. Kravet på timavläsning kommer att innebära att förutsättningarna ändras igen.
- **Klimatförändringar och krav på ökad överföringskvalitet:** Klimatförändringar förväntas leda till fler och kraftigare stormar och andra extrema väderfenomen. Dessa riskerar att leda till betydande skador på nätet. Illustrativa exempel är stormarna Gudrun och Per som förorsakade mycket stora kostnader för elnätsföretagen. Samtidigt ökar samhällets förväntningar på kvalitet i överföringen. Detta innebär att det krävs en högre förnyelsetakt i näten. Som intäktsregleringen

är utformad, där ersättningen beräknas på viss förmodad livslängd på investeringar, riskerar detta att leda till att nya anläggningar blir obrukbara långt innan elnätsföretagen har fått full ersättning för kostnaderna för investeringarna.

- **Teknologirisk:** En närbesläktad risk är den s.k. teknologirisken. Till följd av den teknologiska utvecklingen finns det en betydande risk att de anläggningar som används i verksamheten i framtiden kan framställas till lägre kostnader. Den metod nuanskaffningsvärdesmetod som EI tillämpar innebär att ett elnätsföretags kompensation för en redan gjord investering kan sänkas dramatiskt, om kostnaden för en nuanskaffning av motsvarande anläggning i framtiden blir lägre.
- **Avbrottsersättning:** En mer specifik aspekt av vad som nyss berörts om klimatförändringar och leveranssäkerhet gäller krav på avbrottsersättning. Som redan berörts har regler införts år 2006, vilka innebär att elnätsföretagen blir ersättningsskyldiga till sina kunder vid elavbrott. Sådan ersättning belastar företagets resultat direkt. Denna regelskärpning innebär i sig en påverkan på risken i verksamheten jämfört med vad som gällt tidigare. Till detta kommer att risken för avbrott ökar i takt med klimatförändringarna som leder till ett mer instabilt klimat. Kombinationen av hårdare regler om avbrottsersättning och ett mer instabilt klimat innebär således en väsentligt ökad risk i verksamheten för elnätsföretagen.

Risken är särskilt stor för regionnätsföretagen. Dessa bär ett regressansvar i förhållande till lokalnätsägarna. Om ett avbrott uppstår i ett regionnät riskerar regionnätsägaren att, via lokalnätsägarna, få betala kompensation till de drabbade lokalnätskunderna. Samtidigt är regionnätsägarens intäkter för nättjänster väsentligt lägre än motsvarande intäkter för lokalnätsägarna.

Utväxlingen är ofta 5:1, d.v.s. regionnätsinnehavarens intäkt är ca 20 procent av lokalnätets intäkter för samma slutkundskategori. Detta innebär att om ersättningsskyldigheten på lokalnätetsnivå skulle uppgå till motsvarande ett års intäkter, så medför detta från regionnätsägarens perspektiv en regress på motsvarande fem års intäkter. Ett längre avbrott som drabbar lokalnätskunder riskerar följaktligen att leda till mycket stora påfrestningar för regionnätsägaren.

320. Elnätsföretagen står med andra ord inför betydande risker. Grundkomponenterna i WACC/CAPM-modellen fångar emellertid i detta fall inte upp sådana företagsspecifika och framtida risker. Det krävs därför att grundkalkylen korrigeras på sätt som ovan berörts, t.ex. genom ett särskilt riskpremietillägg.
321. Trots att nätföretagens särskilda risker alltså har ökat väsentligt, har EI i sina kalkyler gjort tvärtom och i stället justerat ned två parametrar som kan kompensera för dessa risker. Härigenom frångår EI såväl sina egna konsulterers bedömningar som de bedömningar EI har gjort i tidigare WACC-beslut. Effekten är att WACC:en underskattas.
322. De punkter som berörs är den s.k. Bloomberg-omräkningen och det särskilda riskpremietillägget.

Bloomberg-omräkning

323. Som angivits ovan brukar framräknade betavärden i allmänhet justeras genom en s.k. Bloomberg-omräkning för att korrigera för det faktum att de endast speglar företagens historiska risker. Metoden kompenserar för att betavärden med tiden tenderar att gå mot marknadens genomsnitt, d.v.s. 1. Elnätsföretagen har i allmänhet ett beta som ligger under marknadens genomsnitt. Elnätsföretagen anses alltså mindre riskfyllda än marknaden i genomsnitt. En Bloomberg-justering hade således i elnätsföretagens fall inneburit att bolagens beta justerats upp. Elnätsföretagen hade med andra ord kompenserats för en högre framtida risk.
324. Grant Thornton har i sina beräkningar gjort en Bloomberg-omräkning. EI har dock vid sin justerade beräkning valt att inte tillämpa Bloomberg-metoden. Som skäl till detta anger EI att elnätsverksamhet är en etablerad verksamhet med låg risk och att Bloomberg-justering enligt EI:s uppfattning inte bör förekomma för den typen av företag (WACC-bilagan sid. 11). Något stöd för denna uppfattning redovisas dock inte. Tvärtom gäller att Bloomberg-justering kan tillämpas generellt och inte är ett instrument som endast används för att korrigera betavärden för nyetablerade företag med hög risk (se härtill även Ganslandt sid. 17).

325. Oavsett vilka teoretiska utgångspunkter som gäller för eller emot en Bloomberg-justering kan dock noteras att *effekten av att* Bloomberg-justering inte sker är att det antas att den framtida risken är identisk med den historiska. Som ovan konstaterats är så inte fallet. Tvärtom gäller att den framtida risken för elnätsföretagen kommer att vara väsentligt större än den historiska. Sker inte någon Bloomberg-justering underskattas således den framtida risken för elnätsföretagen. Detta måste i sådant fall kompenseras på annat sätt vid WACC:beräkningen, t.ex. genom det särskilda riskpremietillägget (se strax nedan).

Särskilt riskpremietillägg

326. Den s.k. CAPM-metoden, som används vid beräkning av avkastningskravet för eget kapital, fångar inte upp alla de risker som kan vara förenade med en viss investering. Detta gäller särskilt onoterade företag med s.k. illikvida aktier. Därför brukar man i allmänhet göra ett särskilt risktillägg i kalkylen (se t.ex. Grant Thornton sid. 17-19).
327. Både Grant Thornton och Ernst & Young har tillämpat ett sådant särskilt risktillägg (om 1,2 % respektive 0 till 1,0 %). EI har också i de beräkningar som gjorts av WACC för tidigare år baserade på rapporter från ICE Capital utgått från ett risktillägg om 1,0 procent.
328. EI har emellertid i sin beräkning av WACC inför förevarande beslut valt att *sänka* detta risktillägg till 0,5 procent. Detta innebär alltså inte endast ett avsteg från de bedömningar som EI:s egna konsulter har gjort utan även en ändring i relation till de utgångspunkter som EI tillämpat tidigare vid fastställande av WACC.
329. Som huvudsakligt skäl till denna sänkning anges att myndigheten i Finland har ansett att ett särskilt risktillägg om 0,5 procent är tillräckligt. Några direkta paralleller till regleringen i ett annat land låter sig emellertid svårligen göras. Oavsett detta kan konstateras att grunderna för det finska beslutet i denna del är synnerligen lösa. Siffran beaktar endast den s.k. illikviditetspremien och utgör ett genomsnitt mellan vad som gäller för noterade bolag (d.v.s. 0) och det påslag för illikviditet som man ansett borde göras för icke noterade bolag (1 %). Såvitt bekant för Fortum finns det – med undantag för ett mindre bolag – överhuvudtaget inte några noterade elnätsföretag i Sverige. Ska någon slutsats dras från den finländska regleringen i detta avseende, är det således att

riskpremietillägget för de svenska elnätsföretagen ska uppgå till *åtminstone* 1 procent med hänsyn till – förutom illikviditet – de övriga risker som är förenade med en investering i elnätsverksamhet.

330. Effekten av EI:s beslut är att de risker som elnätsföretagen står inför och som de måste kompenseras för inte beaktas av EI. Konsekvensen blir att WACC:en underskattas.

E. Felaktig hantering av skattesats

331. Som ovan nämnts görs, för att bestämma WACC före skatt, en konvertering av den framräknade WACC:en med beaktande av den skatt som gäller för bolagen.
332. Elnätsföretagen – liksom alla andra företag i Sverige – har möjlighet att göra boksluts-dispositioner och kan därigenom i viss mån styra över sina skattebetalningar från år till år. Bland annat har bolagen möjlighet att göra skattemässiga avskrivningar som är större än planenliga avskrivningar. Detta kan momentant innebära att bolagens faktiska skatt är lägre än den aktuella bolagsskattesatsen.
333. EI har mot den bakgrunden ansett att det är felaktigt att konvertera WACC efter skatt till WACC före skatt enbart genom att använda bolagsskattesatsen. EI har därför i stället använt den faktiska skattesats som enligt EI gäller för elnätsbolagen till följd av möjligheterna till överavskrivningar. Baserat på elnätsbolagens årsrapporter för åren 2003-2009 menar EI att den faktiska (effektiva) skattesatsen för svenska elnätsföretag är 20 procent i snitt (rätteligen borde siffran ha varit 20,5 procent enligt EI:s egna beräkningar; se avsnitt IV.B.1.4.2 ovan) och använder därför denna skattesats i sina kalkyler (om än inte konsekvent, se avsnitt IV.B.1.4.2 ovan).
334. EI:s angreppssätt är felaktigt av flera skäl.
335. Till att börja med kan konstateras att det finns en stor variation mellan olika bolag i fråga om hur stora fördelar av det diskuterade slaget som bolagen faktiskt har tillgodogjort sig. En justering av det slag som EI gör, där avkastningskravet sänks för hela branschen, leder således till olikheter där vissa bolag får en avkastning som är lägre än den EI själv menar bör gälla. Om ett bolag – på grund av dess investeringstakt och hur det har hanterat möjligheten till överavskrivningar – har en effektiv skattesats som är högre än av EI

antagna 20 procent, kommer detta bolag att få en faktisk avkastning som är lägre än den nivå som EI menar är rimlig.

336. Till detta kommer att en inbesparad skatt på grund av en överavskrivning motsvaras av en latent skatteskuld. Ett företag som gjort en överavskrivning kommer således inte – som EI tycks utgå från – ”för evigt” få en lägre skatt. Det innebär endast att företaget *momentant* faktiskt betalar en lägre skatt än 26,3 procent. I ett senare skede kommer den uppkomna skatteskulden att lösas ut vilket kan innebära att företaget, när så sker, kommer att betala mer än 26,3 procent i skatt.
337. Vidare kan konstateras att någon sådan justering som EI nu gör aldrig tidigare har tillämpats av EI. Det är således fråga om en nyordning som medför retroaktiva effekter. Vid tidigare investeringar har möjligheten till skattemässiga överavskrivningar, som EI alltså historiskt har accepterat, beaktats vid bolagens investeringskalkyler. Att nu införa en begränsning innebär att förutsättningarna för dessa investeringsbeslut ändras i efterhand.
338. Ingen av de konsulter som på EI:s uppdrag har beräknat WACC:en har heller ansett det lämpligt att göra någon sådan justering. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att EI gett ICE Capital ett specifikt uppdrag att analysera huruvida kalkylräntan ska justeras med hänsyn till möjligheterna till skattemässiga överavskrivningar. Efter att ha analyserat frågan, kom ICE Capital till slutsatsen att någon sådan justering *inte* bör ske. ICE Capital anförde bl.a. följande i sin rapport (sid. 14).

”ICE Capital har analyserat effekterna av dessa överavskrivningar och metoder för att justera WACC:en efter mer realistiska förutsättningar. Dock anser vi inte att det existerar någon tillfredställande metod för att göra en justering av WACC:en då en sådan justering antingen skulle bygga på bristfälliga data eller på att många nya, och ofta bristfälliga, antaganden måste göras.”

339. Redan det nu sagda är tillräckliga skäl att inte göra någon justering på sätt EI har gjort. Branschen har trots detta uppdragit åt Peter Jennergren och Thore Johnsen att kommentera frågan.
340. Som framgår av Johnsens och Jennergrens utlåtanden är det inte korrekt att göra någon justering av skattesatsen eller att annars kompensera för förmodade överavskrivningar.

341. Som framgår av Jennergrens utlåtande är det inte säkert, beroende på bl.a. tillgångarnas avskrivningstid och värderingen av tillgångarna, att en skattemässig fördel överhuvudtaget uppkommer. Vidare menar Jennergren att EI:s tillvägagångssätt står i strid med principer som utgör utgångspunkter för EI:s beslut.
342. Till det sagda gäller att möjligheten till skattemässiga överavskrivningar utgör en stimulans för branschen att göra nya investeringar, något lagstiftaren velat uppmuntra. Om denna skattemässiga fördel skulle elimineras försvinner detta incitament. En sådan eliminering står således i direkt strid med ett av lagstiftarens uttalade syften med intäcksregleringen (se vidare Johnsen sid. 5).
343. Till detta kommer att lagstiftaren vid utformningen av skattesystemet med öppna ögon har gett möjligheten till överavskrivningar. Det kan självklart inte ankomma på en myndighet – i detta fall EI – att inom ramen för elnätsföretagens intäcksreglering begränsa denna möjlighet.
344. Slutligen ska i detta sammanhang påpekas att de principiella invändningarna mot EI:s justering för förmodade fördelar av överavskrivningar gäller oberoende av hur justeringarna sker. Det ovan sagda gäller alltså oberoende av om justeringen – som i WACC-bilagan – görs genom tillämpning av en lägre skattesats eller – som i samband med att EI beräknar genomsnittet av konsulternas WACC-värden – genom ett procentuellt avdrag. Det kan för övrigt noteras att det avdrag EI gör i sina två beräkningar är olika: reduktionen för den förmodade skattefördelen i EI:s egen analys i WACC-bilagan är motsvarande 0,6 procentenheter, medan reduktionen i genomsnittsberäkningen är 0,3 procent. Detta förstärker ytterligare intrycket av godtycke i EI:s ställningstagande i denna del.

Påverkan på WACC

345. Om EI:s WACC-beräkning korrigeras med hänsyn till vad som här ovan nämnts skulle den av EI beräknade WACC:en uppgå till 7,4 procent (se Ganslandt sid. 19). Detta överstiger med god marginal den WACC om 6,6 procent som Fortum har begärt och visar tydligt att Fortums WACC inte är någon överskattning – tvärtom.

346. Johnsen, som endast har analyserat effekterna av den för låga riskfria räntan och behandlingen av överavskrivningar, konstaterar för sin del att WACC:en borde uppgå till 6,5 procent. Johnsen uttalar samtidigt att en högre och inte lägre kalkylränta än det beräknade WACC-kravet borde användas för att säkra nödvändiga investeringar (se Johnsen sid. 5).

1.5 Den av EI tillämpade WACC:en är låg jämfört med andra regulatoriska WACC:ar

347. Även en jämförelse med de WACC:ar som EI tillämpat tidigare och med WACC:ar på andra reglerade områden visar att den WACC som EI nu menar ska gälla är för låg.
348. Fortum hänvisar i dessa delar till rapporten från Ganslandt sid. 22-25.

6,6 procent är en rimlig WACC enligt EI:s egen praxis

349. Som redan framgått tillämpade EI även inom ramen för den tidigare gällande regleringen ett avkastningskrav beräknat enligt WACC-metoden. Inom ramen för denna reglering har ICE Capital på uppdrag av EI räknat ut WACC för perioden 2003-2009.
350. En genomsnittlig real WACC före skatt för perioden enligt ICE Capitals tidigare kalkyler ligger på 6,4 procent med ett s.k. konfidensintervall mellan 6,1 och 6,8 procent.
351. Den av EI tillämpade WACC:en på 5,2 procent ligger således *utanför* den *lägsta* punkten i detta intervall. Den av Fortum föreslagna WACC:en ligger däremot nära mittpunkten i det intervall av WACC:ar som EI inom ramen för tidigare reglering ansett rimlig.
352. Den av ICE Capital framräknade WACC:en har i rapporten från Ganslandt kompletterats med åren 2000-2002. Detta för att fånga en hel konjunkturcykel och således få en bättre bild av vad som utgör en korrekt långsiktig WACC.
353. Under perioden 2000-2009 erhålles en real WACC före skatt inom ett intervall mellan 6,5 procent och 7,2 procent, med ett genomsnitt på 6,8 procent. Den av Fortum föreslagna WACC:en ligger med andra ord något *under* genomsnittet i ett intervall av rimliga WACC:ar beräknade utifrån de utgångspunkter som EI tidigare tillämpat.

354. EI:s WACC för tillsynsperioden om 5,2 procent ligger däremot helt utanför detta intervall av rimliga WACC:ar.

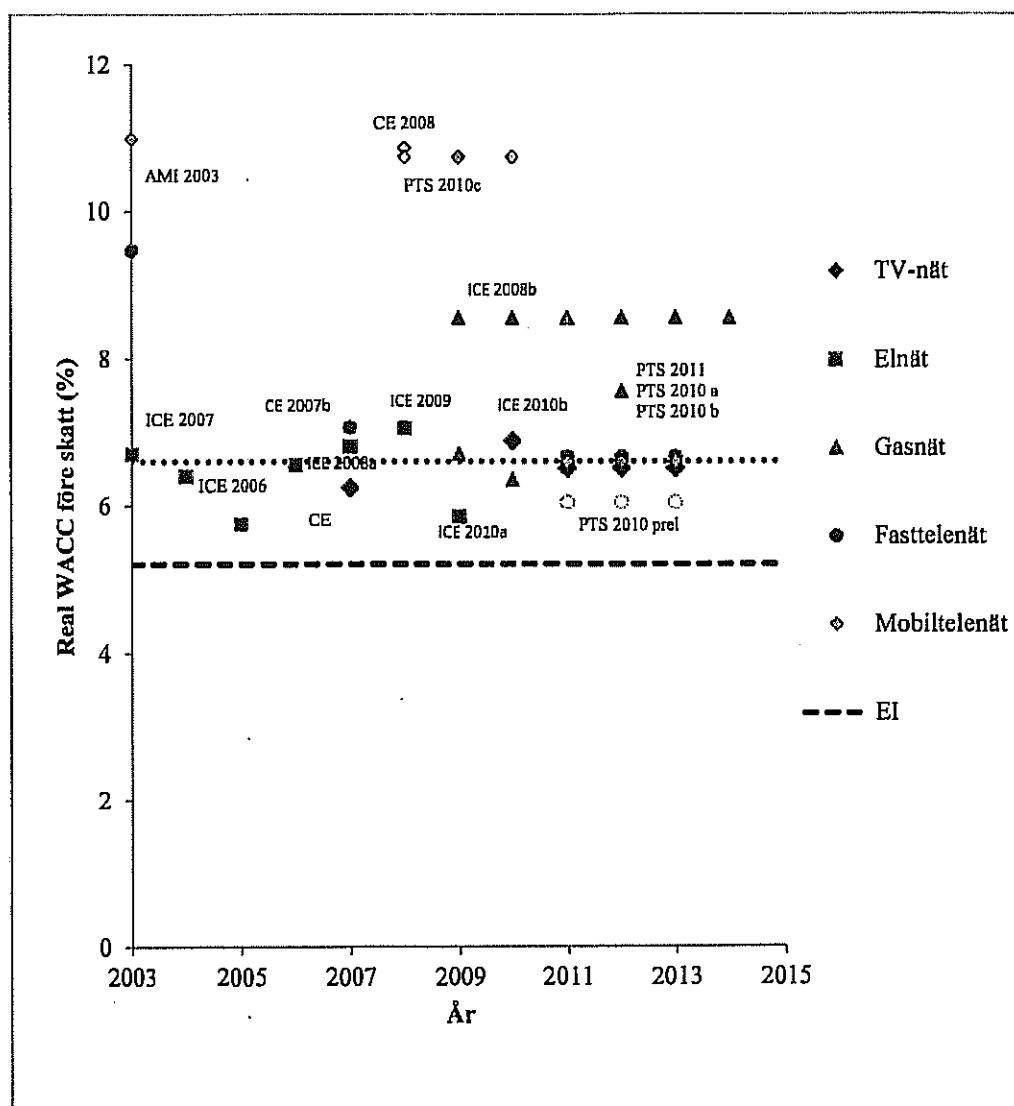
355. Den av EI för tillsynsperioden tillämpade WACC:en är således ett tydligt avsteg från myndighetens tidigare praxis gällande tillämpade WACC:ar.

EI:s WACC är låg vid jämförelse med andra regulatoriska WACC:ar

356. Även vid en jämförelse med andra regulatoriska WACC:ar är den av EI tillämpade WACC:en orimligt låg. Som exempel på framräknade reala WACC:ar före skatt kan nämnas följande.

- PTS WACC för det fasta telenätet: 6,7 procent
- PTS WACC för Teracom: 7,6 procent
- EI:s WACC för gasnät: 6,7 procent

357. Figuren nedan visar ett större antal regulatoriska WACC som tillämpats inom TV-nät, elnät, gasnät, fasttelenät och mobilnät. Figuren visar också två streckade linjer som visar hur EI:s WACC för tillsynsperioden och den av Fortum föreslagna WACC:en förhåller sig till dessa regulatoriska WACC:ar.



358. Figuren visar tydligt att den av Fortum begärda WACC:en ligger nära – eller till och med något lägre än – ett genomsnitt av andra regulatoriska WACC:ar, inklusive de av EI tidigare tillämpade WACC:arna för elnätsverksamheten.
359. Den av EI i detta fall tillämpade WACC:en om 5,2 procent avviker däremot dramatiskt från andra, inklusive av EI själv, fastställda regulatoriska WACC:ar.

1.6 För statliga bolag och pensionsfonder är en avkastning om 5,2 procent för låg

360. Att den av EI tillämpade WACC:en är för låg visas också av en analys av den avkastning som de statliga AP-fonderna kräver för sina investeringar. Som framgår av Ganslandts rapport (sid. 26 f) skulle AP-fond 2, 3 respektive 4 med motsvarande avkastning inte uppnå sina finansiella mål. Detta framstår som orimligt eftersom AP-fonderna som förvaltare av det svenska pensionssystemet har ett långsiktigt och återhållsamt krav för sina investeringar.
361. Statliga bolag med en mycket låg risk presterar också en högre avkastning än den som EI ser som rimlig. I Ganslandts rapport (se sid. 26) görs en jämförelse med Jernhusen och Vasakronan. Jernhusen ägs av staten och Vasakronan av AP-fonderna. Enligt bolagens finansiella mål, varav Jernhusens fastställs av staten, ska bolagen ge en långsiktig avkastning som väsentligt överstiger den som fastställts av EI för elnätbolagen och, för den delen, den kalkylränta som Fortum menar ska gälla.
362. Det är uppenbart att en kalkylränta som är så låg att inte ens statens egna bolag och AP-fonderna kan investera i verksamheten inte svarar mot ellagens krav på marknadsmässig avkastning.

1.7 Sammanfattning; en rimlig kalkylränta uppgår till i vart fall 6,6 procent

363. Fortum har i ovanstående avsnitt visat att den kalkylränta på 5,2 procent som EI tillämpar i beslutet är orimlig och att en försiktig bedömning ger en kalkylränta om åtminstone 6,6 procent.
364. Som framgått bygger EI:s beräkningar på felaktiga utgångspunkter i ett flertal avseenden. Korrigerat för dessa felaktigheter leder EI:s beräkningar till en kalkylränta som med god marginal överstiger den av Fortum begärda 6,6 procent. Johnsen, som endast korrigerat EI:s beräkningar för felaktig riskfri ränta och felaktiga skattejusteringar, konstaterar att WACC:en borde uppgå till 6,5 procent. Samtidigt framhåller Johnsen att kalkylräntan borde sättas högre än det beräknade WACC-kravet för att säkerställa att nödvändiga investeringar sker. Johnsen uttalar följande (Johnsen sid. 5):

”Investeringer og fremtidig lønnsomhet på drift av nettkapital har sannsynligvis vesentlig større risiko enn det som er reflektert i det beregnede WACC-kravet. Dette gjelder den politiske reguleringsrisikoen nevnt ovenfor og det gjelder risikoen knyttet til teknologiske endringer og alternative energiformer. Denne økte risikoen er nok mer strukturell enn konjunktorell og vil derfor ikke være reflektert i betalarisiko eller i et vanlig WACC-krav. Økt risiko må allikevel kompenseres ved en økt inntektsramme. For å sikre nødvendig investeringslyst bør EI derfor vurdere en høyere – og ikke lavere – kalkylrente enn det beregnede WACC-kravet.”

365. Även EI:s tidigare praxis avseende kalkylränta för elnätsverksamhet visar att en kalkylränta om 6,6 procent är rimlig och att en kalkylränta om 5,2 procent är orimlig. En jämförelse med andra regulatoriska WACC:ar visar att den av EI tillämpade kalkylräntan är väsentligt lägre än andra regulatoriska WACC:ar och att den av Fortum föreslagna WACC:en ligger i linje med, eller lägre än, ett genomsnitt av andra regulatoriska WACC:ar. Att den av EI tillämpade kalkylräntan däremot är för låg bekräftas också av att AP-fonderna och staten kräver en högre avkastning än den som EI:s kalkylränta medför.
366. Det föreligger med andra ord överväldigande stöd för att en rimlig kalkylränta uppgår till åtminstone 6,6 procent. Som utvecklas nedan innebär en för låg kalkylränta att elnäten underfinansieras. Detta kommer att leda till betydande negativa konsekvenser.

1.8 Effekterna av en för låg kalkylränta

Kapaciteten i näten upprätthålls inte

367. Den låga avkastningen riskerar att orsaka en för låg förnysetakt i näten. Detta innebär också att regleringen strider mot den kapacitetsbevarande princip som varit utgångspunkten för regleringen (mera härom nedan), eftersom återinvesteringar inte kommer att göras i den takt som krävs för att upprätthålla kapaciteten. Investeringar kommer att skjutas på framtiden. Kommande generationer får arva ett stort ackumulerat återinvesteringsbehov.
368. Vikten av att elnätsföretagen tillåts få en rimlig avkastning har också understrukits av EI själv. Exempelvis har Tony Rosten, ställföreträdande generaldirektör för EI uttalat följande. (Pressmeddelande från EI 2010-10-14, Bilaga 2.)

"Ibland hörs argumentet att nätföretagen tillåts tjäna för mycket pengar, men det är en farlig väg att pressa detta för hårt. Om vi inte tillåter en rimlig avkastning så kommer investeringar och underhåll att falla med på sikt drastiska följder för kunderna i form av sämre leveranssäkerhet."

369. Ett tydligt och närliggande exempel kan hämtas från situationen för järnvägsnätet. Enligt Trafikverket har Sverige haft en låg återinvesteringstakt. Konsekvenserna är tydliga i dag med återkommande förseningar och avbrott. Punktligheten för svenska tåg är låg i jämförelse med andra europeiska länder (se t.ex. [Bilaga 11](#)).
370. En trygg och stabil elförsörjning utgör en helt central samhällsfunktion. El används, ofta helt utan att andra alternativ står till buds, för en lång rad ändamål som belysning, kommunikation, uppvärmning, transport och olika former av produktion. Avbrott i elförsörjningen kan få helt förödande konsekvenser. Den förväntade utvecklingen är att beroendet av el kommer att fortsätta att öka, inte minst som en följd av den alltmer utbredda användningen av datorbaserad kommunikation. Det finns helt enkelt inte utrymme för att på området för elförsörjningen upprepa de misstag som begåtts i andra sammanhang.
- Nyinvesteringar och utbyggnader motverkas
371. En för låg WACC leder också till att nödvändiga nyinvesteringar och utbyggnader hindras.
372. Som påpekats ovan befinner sig energisektorn i en viktig övergångsfas. Under kommande årtionden ska energisystem ställas om till en energiförsörjning där elektricitet är den viktigaste energibäraren. Produktionen kommer att präglas av en ökande andel förnyelsebara energikällor, t.ex. vindkraft, vågkraft, kraftvärme och solenergi. Elsystemet kommer att förändras med ett växande inslag av värmepumpar, laddningsbara elbilar, småskalig elproduktion, decentraliserad och centraliserad användning av ackumulatörer, smarta hem etc.
373. Med den avkastning som följer av EI:s beslut kommer flera elnätsföretag tvingas att skjuta nyinvesteringar som krävs för dessa omställningar på framtiden. Konsekvenserna blir att samhället inte fullt ut kommer att kunna åtnjuta de fördelar som smarta elnät möjliggör. Med andra ord skjuts de samhällsvinster som regeringen önskar uppnå med

smarta nät på framtiden. De långsiktiga konsekvenserna blir att miljö- och energimålen blir svårare att uppnå samtidigt som både konsumenter och samhället i stort går miste om effektivitetsvinster genom exempelvis minskade elkostnader, ökad leveranssäkerhet, smarta hem och reducerad klimatpåverkan.

374. Som ett konkret exempel kan nämnas att eftersom regleringen ger för låg ersättning för nyinvesteringar och nyanslutna anläggningar kommer elnätsföretagen inte att vilja bygga nät för att ansluta vindkraftsanläggningar. Detta kommer att försvåra utbyggnaden av vindkraften.
375. I avsnitt III.1.4 ovan citerade Fortum ett uttalande i ett pressmeddelande från EI så sent som i oktober 2010. EI uttalade då följande (våra understrykningar):

"- Många företag behöver anpassa sin verksamhet kraftigt de kommande åren till följd av omställningen i energisystemet, säger Yvonne Fredriksson generaldirektör på Energimarknadsinspektionen (EI). Elnäten är en viktig infrastruktur i samhället. Det är viktigt att det finns en rimlig lönsamhet i elnätsverksamheten, så att ägarna är beredda att satsa det kapital som behövs för de tunga investeringar som kommer krävas i framtidens elnät." (Pressmeddelande från EI 2010-10-28, Bilaga 3.)

376. Med det beslut EI fattat kommer ägarna inte vara beredda att tillskjuta erforderligt kapital och de "tunga" och nödvändiga investeringarna kommer inte att ske. Mot bakgrund av detta uttalande och de insikter EI uppenbarligen hade så sent som oktober 2010 framstår EI:s beslut om en kalkylränta om 5,2 procent som fullkomligt obegripligt.

Privat ägande omöjliggörs

377. En för låg avkastning kommer att leda till att privata aktörer inte kommer att vara intresserade av att äga elnät. Den lösning som skulle stå till buds är då att elnäten drivs i statlig eller kommunal regi med subventioner. Detta står helt i strid med nuvarande lagstiftning och intentioner. En sådan ordning med skattesubventionerat statligt eller kommunalt ägande skulle därtill knappast vara förenligt med EU-rättens förbud mot statsstöd.

2 Intäktstaket

2.1 Inledning

378. I den föregående framställningen har konstaterats att EI i sina beslut tillämpat en alltför låg WACC. Felen i EI:s beslut stannar dock inte vid detta. I nästa led går EI ännu längre och beslutar att införa ett intäktstak som ytterligare begränsar elnätsföretagens intäkter.
379. Som ovan angivits har EI i sina beslut, efter att ha beräknat en intäktsram enligt schablonmetoden, gjort en jämförelse av utfallet med företagets historiska intäkter under perioden 2006-2009. I de fall intäkterna beräknade enligt schablonmetoden överstiger de historiska intäkterna har EI ansett att en höjning med hela det belopp som skulle följa av en tillämpning av schablonregeln inte är *"förenligt med kravet på låga och stabila tariffer och en utjämning över tid är därför nödvändig"* (Beslutet sid. 11). Detta har skett utan närmare analys eller motivering.
380. Därefter anför EI (Beslutet sid. 12) att EI *"för att säkerställa att avgifterna inte höjs oskäligt mycket från år till år bedömer [EI] ... att utjämningen måste ske under fyra tillsynsperioder, d.v.s. 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 under 18 år (16 + 2)."*
381. Med hänsyn till det sagda beslutar EI således att intäkterna för tillsynsperioden 2012-2015 endast ska tillåtas att öka med 6/18 av den ökning som annars hade följt av en tillämpning av schablonmetoden. EI inför således ett intäktstak med hänvisning till ett påstått krav på låga och stabila tariffer.
382. Som nämnts ovan innebär formeln för beräkningen av intäktstaket att elnätsföretagens intäkter för perioden 2012-2015 till 2/3 bestäms av de historiska intäkterna 2006-2009 och endast till 1/3 av de intäkter som följer av schablonmetoden.
383. Det av EI införda intäktstaket saknar helt stöd i lag eller annan reglering. Intäktstaket innebär tvärtom att inte bara ellagens bestämmelser, utan även eldirektivets krav och andra fundamentala rättsprinciper, åsidosätts. Fortum återkommer till denna fråga i avsnitt IV.B.4 nedan. Som kommer att redovisas i det följande bygger intäktstaket

dessutom på felaktiga utgångspunkter och leder till fullkomligt orimliga och godtyckliga resultat.

2.2 Lagstiftarens och EI:s egna ställningstaganden

2.2.1 Utgångspunkterna för schablonmetoden

384. Som redan berörts återfinns den grundläggande bestämmelsen om beräkning av intäktsramens storlek i 5 kap 6 § ellagen vilken innebär att intäktsramen ska täcka skäligen kostnader och ge rimlig avkastning.
385. Som redan diskuterats ingår olika komponenter i beräkningen av de kostnader för nätföretagen som ska täckas av intäkterna, däribland kapitalkostnader för de investeringar som nätföretagen gör.
386. Vid övervägande av olika modeller för hur beräkningen av kapitalkostnaderna skulle ske inom ramen för intäktsregleringen, konstaterade lagstiftaren att det fanns två huvudsakliga principer att utgå från, en förmögenhetsbevarande och en kapacitetsbevarande (se prop 2008/09:141 sid. 70-72).
387. En förmögenhetsbevarande princip utgår i korthet från att den faktiska kostnaden för en investering ska täckas. Beräkningen sker således utifrån investeringens historiska anskaffningskostnad. När anskaffningskostnaden är täckt ingår den aktuella tillgången inte längre i beräkningen.
388. En kapacitetsbevarande princip utgår i stället från att alla tillgångar som faktiskt används i verksamheten åsätts ett värde och detta oavsett om nätföretagen har fått täckning för sina anskaffningskostnader eller ej. Så länge anläggningen levererar en tjänst åsätts den en kapitalkostnad. Med en kapacitetsbevarande princip speglar kapitalkostnaden således tillgångens förmåga att generera tjänster. Beräkningen av kapitalkostnaden utgår från anläggningarnas nuanskaffningsvärde, d.v.s. vad det kostar att återanskaffa en motsvarande anläggning idag.

389. Lagstiftaren ansåg att övervägande skäl talade för en kapacitetsbevarande princip. Den kapacitetsbevarande principen har också varit utgångspunkten i de tidigare reglermodellerna (a prop sid. 72).
390. I linje med lagstiftarens överväganden har EI vid utformningen av schablonmetoden utgått från en kapacitetsbevarande princip. EI har i sin rapport EI R2009:09 Förhandsreglering av elnätsavgifter – principiella val i viktiga frågor, tagit ställning till ett antal viktiga frågor som väcks inom ramen för tillämpningen av regelverket rörande förhandskontroll av elnätsföretagens nättariffer. I rapporten föreslår EI kompletteringar av regelverket och grundläggande principer som bör användas för att räkna ut hur stora intäkter elnätsföretagen får ha.
391. EI:s ställningstagande för en kapacitetsbevarande princip har varit entydigt. I rapporten framhåller myndigheten följande (sid. 33):
- "EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip vid beräkning av kapitalkostnader. Verksamheten ska bedrivas effektivt till låga kostnader vilket EI anser uppnås om anläggningar byts ut när det är befogat ur kvalitetssynpunkt och inte då tillgångarna är avskrivna. Regleringen ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten vilket EI anser bäst uppnås om priset signalerar vad det kostar att bibehålla nätets kapacitet.*
- Regleringen ska bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Med en kapacitetsbevarande princip skapas förutsättningar för att bevara kapaciteten i nätet. Det är dock viktigt att understödja en kapacitetsbevarande princip med en kvalitetsreglering som skapar incitament så att reinvesteringar sker när de behövs.*
- Nätföretagen får med en kapacitetsbevarande princip också stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad. Slutligen anges också, om än indirekt, att stabila nättariffer är ett mål med regleringen [...]. Att skapa långsiktiga villkor för företagen anser EI bäst uppfylls av den kapacitetsbevarande principen som innebär att nätföretagens ersättningen [sic] 'följer med' prisutvecklingen på elnätstillgångar. Detta bör skapa förutsättningar för stabila tariffer och en väl fungerande elmarknad."*
392. En anledning till att det kapacitetsbevarande synsättet valdes istället för ett förmögenhetsbevarande var således att detta gav stabila nättariffer och en stabil reglering över tid. Ett annat skäl var sannolikt att elnätsföretagens balansräkningar har väsentligt olika ursprung. En del företag har drivits i förvaltningsform och kostnadsbokfört alla

investeringar i elnäten, andra har vuxit genom förvärv, drivits som elföreningar med andra bokföringsregler o.s.v. Sammantaget innebar dessa faktorer att en modell baserad på historisk bokföring skulle ge oacceptabla skillnader mellan företagens förutsättningar att bedriva verksamheten och kundernas kostnader.

393. I Slutrapporten, som avgavs drygt ett år efter ovan nämnda rapport, bekräftades ställningstagandet för det kapacitetsbevarande perspektivet (sid. 13):

"EI har här valt att beräkna skäliga kapitalkostnader utifrån en kapacitetsbevarande metod. Det innebär att kapitalkostnaden speglar tillgångens förmåga att generera tjänster, inte dess ålder. Till grund ligger anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärde (NUAK) och den skäliga kapitalkostnaden beräknas med en real annuitetsmetod. Så länge anläggningarna levererar en tjänst åsätts de en kapitalkostnad. Det innebär att kapitalkostnaderna i allt väsentligt fortsätter att beräknas utifrån samma principiella metod som EI använt sedan 2003 i sin tillsyn av nättarifferna."

394. I bilaga 4 till Beslutet, Metod för beräkning av intäktsram, formler samt kortfattad beskrivning (sid. 1-2) redovisar EI återigen de överväganden som gjorts vid utarbetandet av schablonmetoden:

"Utgångspunkten för prövningen av en ansökan om intäktsram är en av Energimarknadsinspektionen (EI) utarbetad schablonberäkningsmetod (schablonmetoden). Denna metod 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 elnätstföretag. 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. För att säkerställa att samtliga företag behandlas lika är schablonmetodens beräkning i huvudsak frikopplad från företagets historiska bokförda kostnader.

Schablonmetoden är utformad efter principen att nätföretaget ska ges kostnadstäckning och avkastning utjämnat över anläggningstillgångarnas livslängd. Detta medför att intäkterna blir förutsägbara för nätföretaget och att kundernas avgifter inte påverkas av anläggningarnas ålder eller var företaget befinner sig i sin investeringscykel.

[...]

EI har därför funnit att det alternativ som närmast stått till buds är att basera kapitalkostnadsberäkningarna på nuanskaffningsvärden fördelade med en real annuitetsmetod. Skälen för detta är att intäktsramens storlek då relateras till nätverksamhetens omfattning, kapacitet och kvalitet istället för faktisk ålder vilket

ger stabila avgifter för kunderna över tiden. Schablonmetoden bygger därför på nuanskaffningsvärden utan åldersavdrag."

395. EI har således gång på gång, även i själva Beslutet, bekräftat sin uppfattning att de principer som ligger till grund för schablonmetoden, inklusive valet av en kapacitetsbevarande princip, innebär att lagstiftningens krav på täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning uppfylls. EI anger också att schablonmetoden som den utformats leder till likabehandling av elnätsföretagen och att intresset av stabila avgifter för kunderna över tiden tillgodoses.
396. Som nyss konstaterats har EI själv uttalat att nätföretagen genom schablonmetoden får "kostnadstäckning och avkastning i sin verksamhet så att nätföretaget kan driva nätet med hög leveranssäkerhet och genomföra nödvändiga investeringar för att utveckla elnäten". Intäktstaket minskar dramatiskt de intäkter som erhålls genom schablonmetoden. Genom intäktstaket inför EI således en metod som uppenbarligen strider mot EI:s egen uppfattning om de intäkter som elnätsföretagen behöver för att driva verksamheten.
- 2.2.2 *Schablonmetoden rätt tillämpad – inte Intäktstaket – ger långsiktigt skäliga och stabila tariffer*
397. Den styrande principen för EI vid införandet av intäktstaket har varit att den intäktsökning som en tillämpning av schablonmetoden kan innebära skulle strida mot ett, som det får förstås, överordnat krav på låga och stabila avgifter för konsumenterna. Som kommer att utvecklas nedan finns dock inte något sådant krav. Än mindre finns det något krav av den innebörden som skulle vara överordnat ellagens reglering om kostnadstäckning och rimlig avkastning på det kapital som krävs för verksamheten. Till detta kommer att EI:s utgångspunkter är helt felaktiga.
398. Som EI konstaterar i Beslutet (sid. 3) har Fortum i sin ansökan gjort bedömningen att för kunder inom REL00860 kommer prisjusteringen att ligga i storleksordningen 5-6 procent per år. Härvid har hänsyn tagits till de planerade tariffändringarna hos Svenska Kraftnät och antaganden om ändrade regionnätsavgifter, utvecklingen av elnätet samt en rimlig inflation (under 2 procent). Resterande del av begärd ökning av intäktsramen är hänförlig till anslutningsintäkter från vindkraft, ordinarie anslutningar och övriga intäkter. För Fortums andra redovisningsenheter är den förväntade prisökningen i nivå med, eller ännu

lägre än den för REL00860. För RER00259 och RER00586 är den förväntade prisökningen 0, respektive "någon" procent.

399. Som redan konstaterats är nätföretagens rätt till skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning enligt 5 kap 6 § ellagen oeftergivlig. Även om det mot all förmodan skulle finnas ett övergripande krav på "låga och stabila tariffer" ligger en så pass begränsad prisjustering som 5-6 procent per år väl inom ramen för ett sådant krav.
400. EI påstår för övrigt inte heller motsatsen. Faktum är att EI överhuvudtaget inte gör någon bedömning av skäligheten i den förväntade prisökningen om 5-6 procent (eller av de ännu lägre prisökningar som förväntas för Fortums andra redovisningsområden). Trots detta konstaterar EI att intäktsramarna beräknade enligt schablonmetoden, med ett undantag, strider mot det av EI påstådda kravet på låga och stabila tariffer. Bristen på logik är uppenbar.
401. Endast för RER00259 anser EI att intäktsramen inte ska begränsas av intäktstaket. Inte heller i det fallet är dock EI:s beslut relaterat till den förväntade prisökningen (som var 0). EI konstaterar i stället att ökningen av *intäktsramen* i relation till vad som gällt historiskt inte var så stor att den kunde anses strida mot det påstådda kravet på låga och stabila tariffer. Såvitt Fortum har kunnat konstatera är detta det enda beslut där intäktstaket inte har tillämpas.
402. En annan effekt av intäktstaket är att tariffernas storleksnivå kommer att variera kraftigt mellan olika redovisningsområden. En tariff som bedöms rimlig för en redovisningsenhet kommer alltså att vara "för hög" för en annan, även om förutsättningarna för verksamheten inte skiljer sig mellan enheterna. Även detta visar på den uppenbara bristen på logik i EI:s beslut.
403. Det är således inte storleken av någon *avgiftshöjning* som sådan, utan det förhållandet att *intäktsramarna* blir högre i sig, som motiverar EI att införa intäktstaket. Som redan påpekats finns dock inte utrymme för att frångå schablonmetoden på detta sätt.
404. Själva poängen med schablonmetoden – rätt tillämpad – är att den *i sig* resulterar i så "låga och stabila tariffer" som är möjligt i ett långsiktigt perspektiv. Schablonmetoden som sådan ger med andra ord skäliga tariffer, med beaktande av kravet på att bibehålla

och utveckla näten, eller ”så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion” som det uttrycks i eldirektivet. Modellen i sig hanterar således vad som är godtagbara skäl till prishöjningar och vad som inte skulle vara det. Genom införandet av intäktstaket frångår EI helt denna grundläggande utgångspunkt.

405. Om t.ex. nätföretagens opåverkbara kostnader skulle öka till följd av en prishöjning från Svenska Kraftnät, är detta i och för sig något som nätföretagen borde få kompensera sig för genom en motsvarande prishöjning i relation till sina kunder. Detta tillåts också av schablonmetoden. Om däremot de påverkbara kostnaderna skulle öka på ett sätt som inte är godtagbart, t.ex. på grund av ineffektivitet hos nätföretaget, bör detta inte få genomslag i kundernas priser. Schablonmetoden medger heller inte detta.
406. Schablonmetodens syfte är således just att avgöra vad som bör och inte bör tillåtas få genomslag i relation till nätföretagens kunder. EI:s intäktstak förfelar helt detta syfte. Därför är intäktstaket ett såväl lagstridigt som olämpligt ingrepp i schablonmetoden.

2.3 EI:s utgångspunkter för intäktstaket är felaktiga

407. EI:s motivering för intäktstaket tar sin utgångspunkt i att det skulle uppstå ”övergångseffekter” på grund av det metodbyte som sker. Således anför EI följande i bilaga 4 till Beslutet (sid. 2).

”Under förberedelserna till en övergång med förhandsprövning av nätföretagens intäkter har det konstaterats att kapitalkostnadsersättningen vid beräkningar som bygger på ett icke åldersjusterat nuanskaffningsvärde med schablonmetoden, i många fall leder till övergångseffekter.”

408. Vidare anför EI att om myndigheten skulle besluta om intäktsramar i enlighet med schablonmetoden, skulle det innebära en tillåten höjning av intäkterna på ca 35 procent under en sexårsperiod jämfört med ”dagens intäktsnivå”. EI ”kan inte se” att en så stor höjning är motiverad av utredningsunderlaget och ”konstaterar att övergången till förhandsprövning med de legala förutsättningar som föreligger ger upphov till övergångseffekter som måste hanteras.” Mot denna bakgrund kommer EI fram till att intäktstaket ska tillämpas.

409. Efter att först ha fastställt den intäktsnivå som följer av 5 kap 6 § ellagen underkänner således EI den nivå som enligt EI följer av lagen och påstår – utan någon närmare motivering – att denna nivå är ett resultat av ”*övergångseffekter som måste hanteras*”.
410. Till att börja med ska noteras att schablonmetoden, såvitt avser de principiella utgångspunkterna med ett kapacitetsbevarande synsätt och kapitalkostnader beräknade utifrån nuanskaffningsvärden, inte innebär någon ändring i förhållande till den ordning som gällt tidigare.
411. Som ovan påpekats motiverades valet av den kapacitetsbevarande metoden bl.a. av att det var den metod som hade gällt tidigare. Att intäktsramens storlek relateras till nätverksamhetens ”*omfattning, kapacitet och kvalitet istället för faktisk ålder*” (Bilaga 4 till Beslutet, sid. 2) d.v.s. nuanskaffningsvärden utan åldersavdrag, utgör ingen principiell skillnad mot vad som gällde innan förhandsprövningen infördes. Det är med andra ord inte fråga om något byte av metod som ger upphov till omotiverade övergångseffekter.
412. I detta sammanhang kan konstateras att en beräkning av intäktsramarna för Fortums del utifrån schablonmetoden *de facto* leder till *lägre* intäktsramar än en beräkning utifrån de utgångspunkter som tillämpades vid tillsynen före övergången till förhandsprövning.
413. I Bilaga 12 har Fortum beräknat tillåten intäktsram för 2010, dels med tillämpning av den metod som gällde före införandet av schablonmetoden, dels med tillämpning av schablonmetoden med respektive utan intäktstaket. Av beräkningarna framgår tydligt att EI:s påståenden om ”*övergångseffekter*” är felaktiga. Tvärtom skulle en tillämpning av schablonmetoden utan intäktstaket t.o.m. ge en något *lägre* intäktsram än den tillåtna intäktsram som gällde före övergången till förhandsprövning.
414. Av sammanställningen i Bilaga 12 kan även konstateras att intäktstaket innebär att tillåten intäkt för Fortum avseende 2010 understiger 2009 års tillåtna intäktsram med 671 miljoner kronor och att den tillåtna intäkten med intäktstaket blir nästan en miljard kronor lägre än den intäkt som hade tillåtits vid en beräkning enligt tidigare gällande utgångspunkter. Detta är naturligtvis fullkomligt orimligt.

415. Det är således varken förhandsprövningen eller schablonmetoden som skapar "övergångseffekter". Det är *intäktstaket* som skapar – helt godtyckliga -- "övergångseffekter".
416. I detta sammanhang kan också noteras att den tidigare regleringen inte innehöll någon motsvarande begränsning i möjligheterna att öka intäkterna. Om någon övergång till schablonmetoden inte hade ägt rum skulle det således t.ex. ha varit helt i sin ordning att Fortum ökat sina intäkter till en nivå som hade motsvarat tillåten intäktsram och detta alldeles oberoende av de faktiska intäkterna för de föregående åren. Det är nu vad EI vill förhindra med intäktstaket, trots att ett sådant ingrepp hade varit helt främmande för den tidigare regleringen.
417. Utöver det nyss sagda gäller, som kommer att utvecklas närmare nedan, att EI inte har beaktat hur relevanta de tidigare intäkter som EI tar som utgångspunkt för sin jämförelse är. I realiteten har de intäkter som EI använder i sin jämförelse varit för låga för att vara långsiktigt hållbara. Dessa tar inte heller hänsyn till senare investeringar. De prisökningar som kan komma att tas ut under de intäktsramar som följer av schablonmetoden svarar alltså i högsta grad mot ett verkligt behov av högre intäkter för att t.ex. täcka kostnader för investeringar som redan har gjorts.
418. Ett annat skäl till att EI:s utgångspunkter är felaktiga och att intäktstaket får orimliga konsekvenser är att intäktstaket inte ens gör någon distinktion mellan intäktsökningar som beror på avgiftshöjningar och intäktsökningar som har andra orsaker. Om t.ex. ett nätföretag erhåller ökade intäkter till följd av nyanslutningar så påverkar detta naturligtvis inte tariffernas storlek. De totala intäkterna ökar utan att tarifferna höjs. Men även detta hindras av intäktstaket.
419. Enligt såväl lagstiftarens som EI:s uttryckliga uttalanden ska elnätsföretagen ha rätt till full kostnadstäckning för de opåverkbara kostnaderna. Intäktstaket slår emellertid även mot intäkter som elnätsföretagen behöver för att täcka sådana kostnader. Intäktstaket riskerar således att leda till direkta förluster för elnätsföretagen.
420. Fortum har ovan redovisat de allvarliga problem som orsakas redan av den alltför låga kalkylränta EI fastställt. Dessa problem accentueras givetvis ytterligare av intäktstaket.

421. Fortum kommer i det följande ytterligare belysa konsekvenserna av intäktstaket.

2.4 Intäktstakets felaktiga utgångspunkter och orimliga konsekvenser

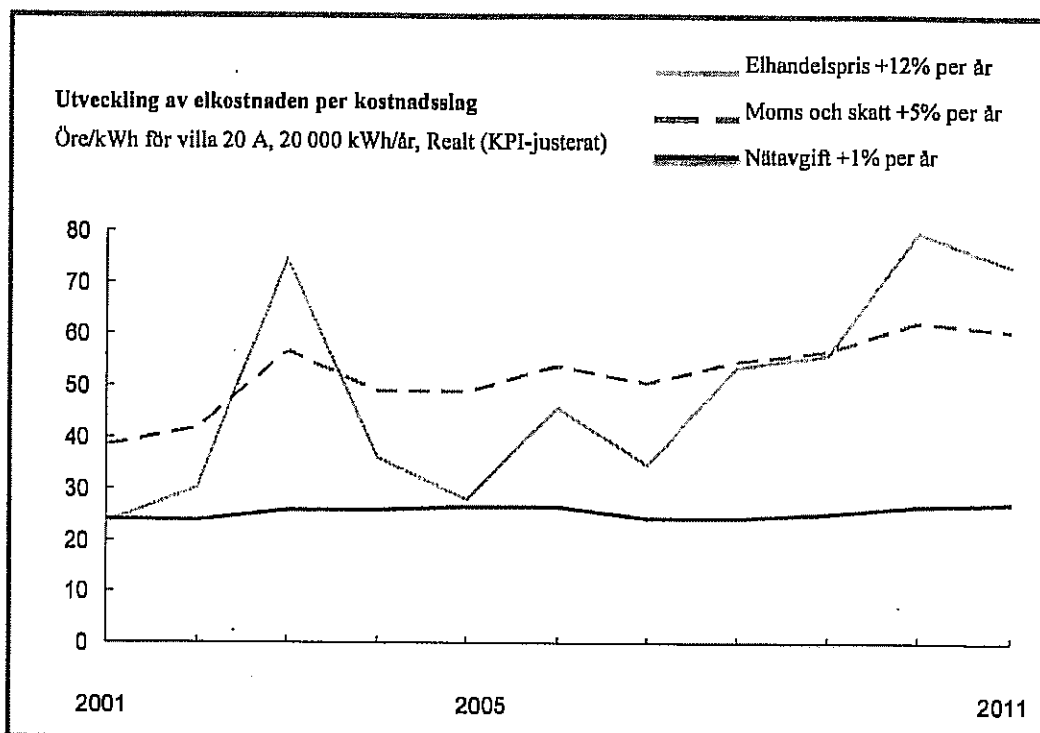
2.4.1 Inledning - allmänt om elnätsföretagens avgiftsnivåer

422. EI:s överväganden runt intäktstaket måste ses i ljuset av debatten kring elpriserna och elbolagens vinster.

423. Som redan konstaterats har elkostnaderna ökat under senare år. Dessa ökningsar är i allt väsentligt hänförliga till ökade skatter och avgifter, men också produktionsunderskott t.ex. i samband med kalla vintrar och avställda kärnkraftverk. De härigenom ökande elkostnaderna har under senare tid fått stort fokus i media. Den pågående debatten har sannolikt varit en starkt bidragande orsak till att EI överhuvudtaget har funnit skäl att överväga ett intäktstak.

424. Samtidigt gäller dock att kostnadsutvecklingen endast till mycket liten del drivits av elnätsavgifterna. Som ovan påpekats är elnätsavgifterna endast en liten del av den totala elkostnaden, i dagsläget ca 17 procent. De största delarna av priset utgörs av elhandelsavgifter och olika skatter.

425. Faktum är att elnätsavgifternas totala andel av elkostnaderna har minskat kraftigt under senare år – i princip är det fråga om en halvering sedan 2001 – på grund av att elnätsavgifterna har ökat långsammare än de övriga kostnadsdrivande faktorerna. För en genomsnittsvilla har under den senaste 10-årsperioden elhandelspriset ökat med sammanlagt 213 procent efter justering för inflation. Skatterna har ökat med 58 procent. Elnätsavgifterna har å sin sida endast ökat med 12 procent under samma 10-årsperiod, d.v.s. med omkring en tjugondel av elhandelspriserna och ca en femtedel av skatterna (se Bilaga 4).



426. Därtill kommer att prisökningarna i elnätverksamheten till stor del kan hänföras till ökade kostnader. Således har nätföretagen haft kraftigt ökade kostnader för avgifter till överliggande nät, ytterst till Svenska Kraftnät för överföring på stamnätet. Enbart 2009-2010 höjde Svenska Kraftnät sina avgifter med 45 procent.
427. Nätföretagen har även haft kraftigt ökade kostnader för nätförluster i takt med att elhandelspriserna har stigit.
428. Slutligen gäller, som redan påpekats, att företagen de senaste åren har haft mycket stora investeringskostnader, bl.a. för att vädersäkra näten och möta krav från lagstiftaren på ökad leveranssäkerhet och kundnytta. Således har en stor mängd ledningar grävts ned de senaste åren till stora kostnader. Bolagen har också haft betydande kostnader för att installera de nya elmätare som ska klara krav på månadsavläsning av elförbrukningen. Enbart elmätarreformen har inneburit investeringar för elnätsbranschen om ca 10-15 miljarder kronor (se Bilaga 13).

429. Samtliga de nu nämnda, och andra, kostnadsökningar måste elnätsföretagen kompensera sig för genom att i sin tur höja sina avgifter. Detta till trots har alltså prisökningen stannat vid 12 procent under en tioårsperiod, d.v.s. drygt 1 procent om året.
430. Faktum är att elnätsföretagens prisökningar inte har varit tillräckliga. Företagen hade i många fall behövt ta ut högre priser för att ha en långsiktigt tillräcklig intäktsnivå. Detta har också EI själv konstaterat (se avsnitt III.1.4 ovan). Redan en jämförelse med det faktorprisindex som tillämpas för att räkna upp lokal- och regionnätens kostnader visar tydligt att avgifterna till slutkund inte har ökat i takt med kostnaderna. Enbart en uppräknings utifrån index resulterar i en kostnadsökning som under de senaste fem åren är sju procentenheter större än avgiftsökningarna (se Bilaga 14). Då har alltså inte ens de faktiska kostnadsökningarna som ovan nämnts beaktats.
431. Sammanfattningsvis kan således konstateras att elnätsföretagens avgiftshöjningar har varit ytterst modesta de senaste åren och att de begränsade höjningar som ändå har skett till mycket stor del är hänförliga till investeringar och andra kostnadsökningar för elnätsföretagen. De investeringar som nätföretagen har genomfört har samtidigt lett till en ökad kundnytta, exempelvis genom högre leveranssäkerhet och månadsavläsning av förbrukning.
432. Något reellt problem med avgiftshöjningar från nätföretagens sida har således inte förelegat. Än mindre har det förelegat något problem med *omotiverade* avgiftshöjningar. I själva verket är det nödvändigt för elnätsföretagen att öka sina intäkter för att långsiktig leveranssäkerhet och andra önskvärda effekter ska kunna uppnås.
433. Intäktstaket och EIs knapphändiga motivering för att införa detta framstår närmast som obegripligt mot bakgrund av att EI så sent som 2010 konstaterade följande (EI:s PM 2010:3 sid. 4):
- ”Då de totala ökningarna av stammätsavgifterna för åren 2009-2014 kan beräknas till cirka 100 procent räknar Energimarknadsinspektionen med att detta innebär en avgiftsökning på cirka 20-30 procent för landets elnätstkunder, enbart på grund av ökningarna av stammätsavgiften.”*
434. Nu vill plötsligt EI förhindra att elnätsföretagen ökar avgifterna genom att i besluten förbjuda 2/3 av varje intäktsökning i förhållande till de faktiska intäkterna 2006-2009.

Utan närmare förklaring kan EI ”inte se” att en ökning av intäktsramen med 35 procent är ”motiverad”, trots att enbart de höjda stamnätsavgifterna enligt EI:s egen bedömning innebär att elnätsföretagen måste öka avgifterna med cirka 20-30 procent. I sistnämnda prognos ingår således t.ex. inte den ökning av avgifterna som fordras för att finansiera de kommande årens omfattande investeringar.

435. Avslutningsvis ska även i detta sammanhang noteras att den prisökning som branschen har begärt och som EI har velat motverka är ytterst modest. Det ovan angivna exemplet förtjänar att upprepas här: Om hela den intäktsökning som elnätsföretagen hade begärt skulle motsvaras av prisökningar skulle detta för samma normalvilla motsvara en total höjning av nätavgifterna med 75 kronor per månad vid reglerperiodens slut, d.v.s. år 2015. För en villa utan eluppvärmning är motsvarande siffra 35 kr per månad.
436. Intäktstaket är således inte påkallat utifrån något intresse att skydda kunderna från prishöjningar.

2.4.2 *Principiella fel i och orimliga följder av intäktstaket*

437. I det följande ges ett antal exempel som illustrerar det orimliga i det av EI införda intäktstaket.

Historisk prissättning påverkar intäktsramen, oberoende av dess grunder

438. Intäktstaket innebär som ovan noterats att den tillåtna intäktsramen för den nu aktuella reglerperioden till 1/3 bestäms av den tillåtna ramen enligt den nya reglermodellen, och till 2/3 av historiska intäkter 2006-2009. Trots att den nya metoden ska vara ”framåtblickande” och utgör en förhandsreglering, bestäms elnätsföretagens intäktsramar för perioden 2012-2015 således till större del av elnätsföretagens historiska intäkter.
439. Detta innebär att elnätsföretagens prissättningsstrategi för dessa tidigare år har avgörande betydelse för intäktsramens storlek.
440. En del företag i branschen hade stora höjningar just de åren och får därmed en högre intäktsram framöver. Andra företag höjde avgifterna senare för att täcka de stora investeringarna i perioden eller för att uppnå en rimlig avkastning i verksamheten. De företag som genomförde sådana höjningar under åren 2010 och 2011 eller som ännu inte

har genomfört dem får därmed inte räkna med dem i sin intäktsram. Detta medför att det blir en mycket stor – och helt godtycklig – skillnad i faktisk avkastning i verksamheten beroende på när företagen genomförde sina prishöjningar.

441. Såsom intäktstaket är utformat innebär det också att de bolag som haft högre priser under jämförelseperioden drabbas mindre hårt av intäktstaket, medan bolag som haft lägre priser straffas för sin historiska återhållsamhet. Det säger sig närmast självt att detta inte är rimligt.
442. De bolag som har haft lägst intäkter tidigare och därmed kan förväntas ha störst behov av avgiftshöjningar framgent får kännas vid de hårdaste begränsningarna av intäktstaket. Från ett kundperspektiv innebär detta dessutom att de bolag som tidigare har haft de högsta avgifterna får det största intäktsutrymmet. De kunder som enligt EI:s resonemang redan har fått uppleva betydande avgiftshöjningar får högre tariffer än de kunder som tidigare upplevt en mindre prisjustering. Logiken lyser med sin frånvaro.
443. En faktor att beakta i detta sammanhang är de stora kostnadsökningar som bolagen har haft under senare år. Stora delar av dessa kostnader har inte fått genomslag under jämförelseperioden, i synnerhet inte under de första åren. Intäktstaket och dess koppling till genomsnittsintäkterna under åren 2006-2009 innebär därmed att bolagen inte får kompensation för dessa kostnader, trots att de till stor del hänför sig till redan gjorda investeringar. Intäktstaket får i detta avseende alltså en retroaktiv effekt.
444. Det ska också i sammanhanget observeras att intäktstaket utgår från företagens *faktiska* intäkter och inte deras *tillåtna* intäkter under åren 2006-2009. Huruvida intäkterna historiskt har varit tillräckligt höga för att långsiktigt täcka företagets behov har inte beaktats. För många bolag har detta inte varit fallet. Flera elnätsföretag drivs i kommunal regi, där prissättningen inte alltid har styrts av verksamhetens verkliga behov. En starkt bidragande orsak till underprissättning har även varit den stora osäkerhet som rått om EI:s syn på tillåtna intäktsnivåer under tidigare regelverk. För att undvika att drabbas av sanktioner – ytterst återbetalning till kundkollektivet – om det vid den efterhandskontroll som tidigare skedde konstaterades att bolagens priser varit för höga, har denna osäkerhet medfört att många bolag har varit alltför försiktiga i sin prissättning.

445. EI har också själv i en rad olika uttalanden bekräftat att elnätsföretagens intäkter har varit otillräckliga och att företagen kommer att behöva höja sina avgifter. Några av dessa uttalanden återges här nedan. Vissa av dem har redan citerats, men de förtjänar att upprepas även i detta sammanhang (våra understrykningar).

Yvonne Fredriksson, generaldirektör EI, vid seminarium med branschen 2011-02-11, Bilaga 1

"Vi har granskat samtliga 173 elnätsbolag och det har hittills inte visat sig att något tagit ut för hög vinst. En majoritet av företagen, eller 143 stycken, har faktiskt intäkter som understiger den beräknade intäktsramen trots att de i många fall skulle behöva ta ut högre avgifter för att täcka sina investeringar"

Tony Rosten, ställföreträdande generaldirektör EI, pressmeddelande 2010-10-14, Bilaga 2

"Energimarknadsinspektionen har dock i tidigare rapporter konstaterat att det inte är alla nätföretag som tar ut alla sina kostnader av kunderna. En dryg fjärdedel av elnätsföretagen går med förlust."

EI R2009:14 sid. 38

"Verkligheten för nätföretagen går nu in i en ny fas. De senaste årens händelser med bland annat stormarna Gudrun och Per har inneburit väsentligt ökade krav på nätföretagen i form av ökad leveranssäkerhet. Bland annat ställer de krav på avbrottsersättning som införts i svensk lag ytterligare krav på företagen att investera i utökad leveranssäkerhet. Till detta kommer funktionskravet från 2011 då inga avbrott längre än 24 timmar tillåts. Vidare har även reformen om månadsvis avläsning lett till ökade kostnader för nya mätare och avläsnings-system.

En del av kostnaderna i lokalnätverksamhet är sådana som nätföretagen inte kan påverka på kort sikt. Det gäller kostnader för det överliggande näten och till vissa delar även nätförluster (kostnad för nätförluster och överliggande nät kan i viss mån påverkas. Denna påverkan kan dock ske på längre sikt genom att nätstrukturen förändras). De närmaste åren kommer Svenska kraftnät att genomföra kraftiga höjningar av stamnätstariffen, det vill säga de avgifter som tas ut för driften av stamnätet i Sverige.

[...]

Kostnaderna för stamnätet fördelas på alla elkunder i Sverige. Eftersom de totala ökningarna av stamnätsavgifterna för åren 2009-2014 uppgår till cirka 100 procent så räknar Energimarknadsinspektionen med att detta innebär en avgiftsökning på cirka 20 - 30 procent för landets elnätskunder, enbart på grund av ökningarna av att stamnätsavgiften höjs.

Elnätsföretagen har genom regleringen varit tvingade att genomföra långsiktiga effektivitetskrav i sin verksamhet. De kostnadsökningar som kan förutses de närmaste åren är av en sådan omfattning att företagen inte bedöms kunna kompensera sig genom ökad effektivitet utan kostnadsökningarna kommer att avspeglas i höjda avgifter till kunderna. Det ska dock i detta sammanhang noteras att Sverige i en internationell jämförelse har låga elnätstariffer.

Pressmeddelande från EI 2010-10-28

"Samtliga 170 elnätsföretag har nu lämnat in sina årsrapporter till EI. Redovisningen för 2009 visar att branschen förbättrade sina resultat jämfört med tidigare, men att de flesta företag väljer att ta ut lägre avgifter än vad lagstifningen tillåter.

- Många företag behöver anpassa sin verksamhet kraftigt de kommande åren till följd av omställningen i energisystemet, säger Yvonne Fredriksson generaldirektör på Energimarknadsinspektionen (EI). Elnäten är en viktig infrastruktur i samhället. Det är viktigt att det finns en rimlig lönsamhet i elnätsverksamheten, så att ägarna är beredda att satsa det kapital som behövs för de tunga investeringar som kommer krävas i framtidens elnät.

Enligt lagen får företagen ha intäkter som täcker kostnaderna för en effektiv drift och underhåll av elnäten. Dessutom har företagen rätt till en avkastning som möjliggör långsiktiga investeringar i näten för att uppfylla krav på leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet. Gränserna för avkastningen sätts så att verksamheten kan attrahera kapital för investeringar, vilket är avgörande för en långsiktigt hållbar utveckling av elnäten.

[...] Vi ser att företagen anpassar sig till mera normala lönsamhetsnivåer, men trots avgiftshöjningarna de senaste åren är lönsamheten fortfarande svag, säger Yvonne Fredriksson. Den stora risken med elnätsföretagens låga lönsamhet är att nödvändiga investeringar inte görs. Det kommer i så fall leda till att vi får fler och längre elavbrott med ökade kostnader framöver istället.

446. Gång efter annan har EI alltså konstaterat att elnätsföretagen hittills har hållit för låga avgifter, att det är nödvändigt att företagen får den avkastning som behövs för att göra nödvändiga investeringar, att en ökning av avgifterna därför är nödvändig samt att en fortsatt för låg lönsamhet kan leda till betydande problem och kostnader i framtiden.
447. Efter att insiktsfullt ha konstaterat behovet av avgiftshöjningar gör EI en helomvändning och inför en regel som innebär att 2/3 av intäktsramarna bestäms av de enligt EI själv för låga historiska intäkterna. I ljuset av EI:s tydliga uttalanden ovan framstår intäktstaket som helt obegripligt.

Intäktstaket gäller oberoende av skälen till en intäktsökning

448. Som framhållits ovan beaktar inte intäktstaket om en intäktsökning är resultatet av en avgiftshöjning eller om den har andra orsaker.
449. Till att börja med kan konstateras att intäktstaket gäller även om intäktsökningen beror på en ökning av opåverkbara löpande kostnader. Som ovan nämnts har Svenska Kraftnät under senare tid kraftigt ökat sina avgifter. Ytterligare avgiftshöjningar kommer att ske. De sammanlagda höjningarna från 2009 fram till 2014 beräknas uppgå till 100 procent. Dessa ökningarna får alltså elnätsföretagen inte fullt ut kompensera sig för genom avgiftshöjningar i relation till sina kunder. Samtidigt gäller att opåverkbara kostnader ska täckas helt inom ramen för intäktsregleringen. Utgångspunkterna är oförenliga.
450. I bilaga 4 (sid. 3) till Beslutet konstaterar EI:

"De opåverkbara kostnaderna uppgick under åren 2006-2009 i 2010 års prisnivå till ca 45 miljarder kronor och prognostiseras uppgå till ca 61 miljarder kronor för tillsynsperioden 2012-2015. Enbart de opåverkbara kostnaderna ökar därmed med mer än tre procent."

EI bedömer således själv att nätföretagens opåverkbara kostnader kommer att öka med 16 miljarder kronor under 2012-2015 jämfört med 2006-2009. Genom intäktstaket får elnätsföretagen endast ersättning för en tredjedel av denna kostnadsökning, d.v.s. 5,3 miljarder kronor. Elnätsföretagen berövas sin rätt till ersättning för resterande två tredjedelar, d.v.s. hela 10,7 miljarder kronor. Detta står i direkt strid med lagstiftarens uttalade ståndpunkt att nätföretagen ska ha full ersättning för opåverkbara kostnader (detta framgår som tidigare påpekats direkt av uttalanden i prop. 2008/09:141 sid. 65).

451. Motsvarande problem uppstår då intäktsökningar har andra orsaker än avgiftshöjningar, t.ex. vid utbyggnader av näten.
452. Inom flera av de områden där Fortum är verksamt sker omfattande nyanslutningar till följd av industriell expansion hos Fortums kunder. Trots att sådana nyanslutningar och tillkommande kunder inte innebär någon höjning av tarifferna, förhindrar intäktstaket att Fortum erhåller en ökning av intäktsramen. För tillsynsperioden 2012-2015 "tillåts" endast 1/3 av en sådan intäktsökning. I likhet med andra elnätsföretag kan Fortum i en

sådan situation tvingas att *sänka* tarifferna för att undvika en otillåten höjning av intäkterna.

453. Därutöver medför de nya anslutningarna att Fortum gör omfattande investeringar i elnätet. Kapitalkostnaderna för dessa investeringar kompenseras endast med 1/3, liksom den oundvikliga ökningen av Fortums opåverkbara kostnader till följd av de nya anslutningarna. Ökningen av de påverkbara kostnaderna kompenseras överhuvudtaget inte (dessa beräknas ju utifrån kostnaderna 2006-2009).
454. Förutom att Fortum i ovanstående exempel inte erhåller skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning i samband med sådana nyanslutningar, motverkar intäktstaket industriell expansion och tillväxt, vilket strider mot lagstiftningens syfte.
455. Inom andra områden planeras för en betydande expansion av vindkraft. För Fortums del innebär varje sådan nyanslutning av vindkraftverk tillkommande intäkter vilka inte har något samband med tariffhöjningar. På motsvarande sätt som angetts ovan, erhåller emellertid inte Fortum någon motsvarande ökning av intäktsramen. Vidare erhåller Fortum endast kompensation för 1/3 av de ökade kapitalkostnaderna och de opåverkbara kostnaderna. För ökningen av de påverkbara kostnaderna erhålls ingen kompensation alls.
456. Genom intäktstaket erhåller nätföretagen således negativa incitament till att medverka i den energiomställning som utgör en av lagstiftarens huvudprioriteringar. Problematiken belyses tydligt i den bifogade artikeln (Bilaga 15) där det aktuella elnätsföretaget helt enkelt beslutat att inte göra några nyanslutningar av vindkraft, eftersom det inte är ekonomiskt försvarbart.
457. Branschen har i sina kompletterande överklaganden daterade den 31 maj 2012 (avsnitt 10.6) redovisat ytterligare ett antal exempel på de oacceptabla effekter som intäktstaket får. Exempelen visar med ytterligare tydlighet att intäktstaket inte bara får "hypotetiskt" orimliga effekter, utan redan i närtid slår hårt mot flera nätföretag på ett sätt som står i direkt strid med ellagens ordalydelse och dess syften.

Sämre lönsamhet i nya projekt och generellt minskad investeringsvilja

458. Som ovan berörts har intäktstaket den konsekvensen för nyinvesteringar att intäktsramen i reglerperioden 2012-2015, allt annat lika, endast höjs med 1/3 av den kapitalkostnad som ett projekt faktiskt medför. Det medför att den faktiska avkastningen för dessa investeringar blir mycket lägre än den kalkylränta som i sig anses rimlig.
459. För investeringar med längre tidshorisont, exempelvis jordkablar som avskrivs på 40 år enligt schablonmetoden, kommer visserligen avkastningen att öka vartefter intäktstaket fasas ut. Det är dock inte utfasat förrän om fyra tillsynsperioder, vilket innebär en mycket lång tid med en lägre kapitalkostnadsersättning. Den faktiska avkastningen under tillgångens livscykel blir därmed lägre än den som beslutats som skälig. EI anser att en skälig ränta är 5,2 procent men genom intäktstaket blir avkastningen i praktiken väsentligt lägre. Som framgår av beräkningen i Bilaga 16 härtill kommer den totala ersättningen för investeringen endast att uppgå till 74 procent av den som skulle ha utgått enligt schablonmetoden.
460. För investeringar med kortare tidshorisont, exempelvis elmätare, är kalkylen ännu sämre. Kostnaden för en sådan investering behöver täckas på 10 års sikt, men effekten av intäktstaket är att den faktiska totala kapitalkostnadsersättningen endast kommer att uppgå till drygt hälften av vad schablonmetoden hade gett (se Bilaga 16). Detta innebär att avkastningen blir *negativ*. Elnätsföretaget förlorar alltså pengar på att göra investeringen.
461. De flesta projekt kommer således att framstå som olönsamma att genomföra, något som givetvis påverkar nätföretagens möjlighet att genomföra investeringar.
462. Följden av detta är att elnätsföretagen kommer att välja att senarelägga investeringar. Särskilt gäller detta investeringar med kortare avskrivningstider.
463. I vissa fall är dock elnätsföretagen tvungna att göra investeringar. Så kan till exempel förväntas bli fallet med mätare för timavläsning av el. Som redan konstaterats innebär intäktstaket att sådana installationer kan förväntas medföra direkta förluster för elnätsföretagen.

464. Grundtanken med myndighetens ursprungliga val av annuitetsmodell och ambitionen med stabila tariffer över tid förutsätter att nätföretagen ska spara intäkter när kostnaderna är låga för att kunna återinvestera i takt med att reinvesteringsbehoven uppstår. Intäktstaket medför emellertid att intäkterna som genereras är alltför låga för att återinvesteringar i näten ska kunna genomföras, både på kort och lite längre sikt, vilket kommer att resultera i en successiv försämring av nätinфраstrukturen i Sverige.
465. De lägre intäkter som intäktstaket medför jämfört med schablonmetodens resultat motsvaras inte av någon senare höjning. De intäkter som går förlorade genom intäktstaket går således förlorade för gott. Detta går stick i stäv med lagstiftarens ambition när man beslutade om ett kapacitetsbevarande synsätt.

2.5 Sammanfattning

466. Som ovan framgått bygger det av EI införda intäktstaket på felaktiga utgångspunkter. Något problem med för stora prishöjningar föreligger överhuvudtaget inte för elnätsverksamheten. Det verkliga förhållandet är i stället att elnätsföretagens priser – som EI har uttalat gång på gång – *borde höjas mer än vad som skett för att en långsiktigt hållbar intäktsnivå ska uppnås*. Därtill gäller att schablonmetoden i sig är utformad så att omotiverade avgiftsökningar inte ska uppstå. Bortsett från det uppenbara förhållandet att intäktstaket saknar stöd i lag, finns det således inte några skäl att överväga ett intäktstak.
467. Därtill kommer att intäktstaket leder till en lång rad orimliga och godtyckliga konsekvenser, såsom att priserna kommer att variera på ett omotiverat sätt mellan olika företag, där företag riskerar att inte få täckning för sina kostnader och där för samhället nödvändiga och önskvärda investeringar motverkas. Följden av EI:s beslut är att de grundläggande syften som uppbär regleringen inte uppfylls.

3 Andra fel i EI:s beslut

3.1 Ränta vid omräkning av vissa anläggningstillgångar från kapitalkostnad till löpande kostnad

3.1.1 Bakgrund

468. Fortum hade i sin ansökan om intäktsramar begärt att omräkning av vissa kapitalkostnader till löpande kostnader skulle ske med en "neutraliseringsränta" om 8,69 procent. EI har i besluten gjort omräkningen med en ränta om 4,83 procent. Detta leder till att intäktsramarna blir för låga.
469. Som redovisats inledningsvis ges vid beräkning av *kapitalkostnader* täckning för kostnaderna genom reglermässig avskrivning (d.v.s. 10 eller 40 år beroende på tillgångstyp) och reglermässig kostnad för lånat och eget kapital (avkastning). Vad däremot gäller *löpande kostnader* medges endast täckning för bolagens skäliga kostnader, vilket för den första tillsynsperioden avser bokförda löpande kostnader för åren 2006-2009. Det utgår alltså inte avkastning på det kapital som använts till de löpande kostnaderna.
470. Kapitalkostnader beräknas endast på sådana tillgångar som ingår i *kapitalbasen* enligt den avgränsning som gäller. Tillgångar som inte räknas till kapitalbasen behandlas som löpande kostnader. EI har definierat vilka slags kostnader som är att hänföra till kapitalkostnader respektive löpande kostnader. Exempel på anläggningar där kostnaderna ska betraktas som löpande kostnader utgörs av mark, fastigheter och bilar.
471. När EI ska fastställa intäktsramar krävs att de företag som *äger* sådana anläggningar som inte ingår i kapitalbasen ska jämföras med företag som *hyr* eller *leasar* motsvarande anläggningar, eftersom ågarna annars skulle ges en "systematisk fördel" (EI:s PM 2011:03 sid. 2).
472. För att likställa företag som äger respektive hyr eller leasar anläggningstillgångar vars kostnad av EI definierats som löpande sådana, har EI beslutat att kostnaderna för dylika anläggningar som ägs av nätföretag ska omräknas från kapitalkostnad till löpande kostnad.

3.1.2 Neutraliseringsräntan borde vara högre

473. För att kompensera den kapitalbindningskostnad som ett ägande nätföretag har för tillgången, krävs att den åsätts en "neutraliseringsränta" vid omräkningen som syftar till att jämställa olika former av innehav vid beräkningen av kostnaderna för anläggningar som inte ingår i kapitalbasen. Denna ränta anger vilken kostnad för kapitalbindning som ägande företag ska få tillgodoräkna sig.
474. Både EI och Fortum anser att räntan ska vara nominell och att räntan bör beräknas på kapital före skatt, eftersom denna kostnad ligger till grund för intäktsramen. EI har emellertid uppfattningen att neutraliseringsräntan endast bör motsvara kostnaden för *lånat* kapital medan Fortum istället anser att räntan ska beräknas på hela det kapital som binds i investeringen, d.v.s. både lånat och eget kapital.
475. För den tidsperiod som de löpande kostnaderna har beräknats på (2006-2009) uppgår kostnaden för lånat kapital i snitt till 4,83 procent. Det är denna ränta som EI menar att företagen bör tillerkännas. Om även kostnaderna för eget kapital inräknas uppgår räntan till 8,69 procent, vilket är vad Fortum menar bör gälla (Beslutet sid. 11 med vidare hänvisning till EI:s PM 2011:03).
476. EI har redovisat tre argument för att neutraliseringsräntan ska beräknas så att den inte medger någon avkastning för eget kapital: (i) avkastning ska inte ges på löpande kostnader, (ii) ägande företag ska inte medges avkastning på kapital som inte genererar avkastning hos hyrande/leasande företag, och (iii) eget kapital bedöms inte användas för finansiering av den aktuella typen av anläggningar (EI:s PM 2011:03 sid. 3).
477. De två första skälen tillför inte något utöver de givna utgångspunkterna att avkastning inte medges på löpande kostnader och att ägare och hyrestagare bör behandlas lika. Det enda reella skälet bakom EI:s beslut är således antagandet att eget kapital inte används till investeringar i den typ av anläggningar som nu är aktuella.
478. Någon sådan uppdelning går dock inte att göra. Det går i allmänhet inte att ange vilka pengar som går till vilka investeringar. Vidare gäller att nätföretagens kalkylränta (WACC) vid beräkningen av avkastningen på kapitalbasen beräknats utifrån företagens skuldsättningsgrad i stort. Om antagandet är att anläggningstillgångar som inte ingår i

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

3.2 Felaktigheter i ingångsvärden m.m.

3.2.1 Allmänt

479. Fortum har vid sin granskning av besluten om intäktsramar upptäckt vissa fel av räkne- eller skrivfelskaraktär. Fortum utgår från att EI inte kommer att ifrågasätta att dessa fel ska korrigeras inom ramen för överprövningen av besluten. De aktuella felen redovisas nedan.

3.2.2 REL 00884 – Hyreskostnader

480. Vid beräkningen av vilka tunnelhyror som ska tas med som opåverkbara kostnader för REL00884 Storstockholm har, vid beräkningen för 2009, använts hyreskostnaden 4 338 000 kr istället för den korrekta hyreskostnaden om 4 388 000 kr. Det har inneburit att tunnelhyrorna tagits upp med 4 485 000 kr/år istället för korrekta 4 498 000 kr/år. Detta gör att de opåverkbara kostnaderna blir 53 000 kr för låga för reglerperioden och behöver rättas genom att de ökas med 53 000 kr.

3.2.3 REL 00861 – Ersättning till inmatningskunder

481. För REL00861 Västra Svealand har ersättning till innehavare av produktionsanläggning för inmatning felaktigt inte räknats med i de opåverkbara löpande kostnaderna. Därmed har de opåverkbara löpande kostnaderna blivit 134 822 000 kr för låga. Detta ska alltså korrigeras genom att de opåverkbara löpande kostnaderna ökas med detta belopp.

3.2.4 REL 00860 – Felaktig kapitalbas

482. För REL00860 Södra Norrland har den i KENT senast rapporterade kapitalbasen inte använts. Kapitalvärdet för ledningar har därmed blivit 794 000 kr för lågt, vilket gör att

kapitalkostnaden ska öka med 227 000 kr för reglerperioden (vid en kalkylränta på 6,6 procent).

3.2.5 Sammanställning

483. Sammantaget yrkar Fortum att intäktsramar enligt schablonmodellen för Fortums redovisningsområden ökas på sätt framgår av nedanstående tabell på grund av de ovan nämnda skriv- och räknefelen. Värdena är i SEK och i 2010 års prisnivå.

Redovisningsenhet	Kapital- kostnad	Opåverkbara löpande kostnader
REL00509 (Lokalnät Västskusten)	0	0
REL00860 (Lokalnät södra Norrland)	227 000	0
REL00861 (Lokalnät västra Svealand)	0	134 822 000
REL00884 (Lokalnät Storstockholm)	0	53 000
RER00259 (Regionnät Stockholm)	0	0
RER00586 (Regionnät övriga landet)	0	0

3.3 Särskilda frågor relaterade till intäktstaket

3.3.1 Intäktstaket ska inte heller tillämpas vid en justering av intäktsramarna

484. Som framgått ovan är det Fortums bestämda uppfattning att intäktstaket inte ska tillämpas vid beräkningen av intäktsramarna för tillsynsperioden. Detta ska då naturligtvis även gälla vid den avstämning och justering av intäktsramarna som ska ske vid tillsynsperiodens utgång. Detta bör, till undvikande av varje risk för oklarhet, speglas i förvaltningsrättens avgörande i enlighet med Fortums yrkande i stycke 67 ovan.

485. Om mot all förmodan intäktstaket skulle tillämpas måste under alla förhållanden följande särskilda omständigheter beaktas.

3.3.2 Historiska intäkter

486. Då område Vansbro flyttats från redovisningsenhet REL00861 Västra Svealand till redovisningsenhet REL00860 Södra Norrland inom ramen för intäktsprövningen, bör

även de historiska intäkterna som hänför sig till detta område flyttas mellan redovisningsenheterna.

487. För åren 2008-2009 har Fortum nettohanterat intäkter från producenter. Ersättningen till producenter har med andra ord reducerats med det producenterna ska betala till Fortum. Därmed har både de opåverkbara kostnaderna och intäkterna blivit för låga i de historiska uppgifterna.
488. För att rätta till de ovanstående felen ska de historiska intäkterna ökas med beloppen i nedanstående tabell. Beloppen (alla i SEK) är angivna i respektive års prisnivå.

Redovisningsenhet	2006	2007	2008	2009
REL00509 (Lokalnät Västkusten)	0	0	1 662 000	2 337 000
REL00860 (Lokalnät södra Norrland)	27 766 000	27 751 000	31 508 000	2 356 000
REL00861 (Lokalnät västra Svealand)	-27 766 000	-27 751 000	-22 024 000	6 601 000
REL00884 (Lokalnät Storstockholm)	0	0	718 000	718 000
RER00259 (Regionnät Stockholm)	0	0	1 000 000	1 000 000
RER00586 (Regionnät övriga landet)	0	0	57 359 000	70 522 000

3.3.3 Uppräkning av historiska intäkter

Uppräkning till 2010 års prisnivå

489. Det jämförelseunderlag som EI utgått från vid tillämpningen av intäktstaket är nätföretagens historiska intäkter under åren 2006-2009 uppräknade till 2010 års prisnivå med tillämpning av visst index.
490. Det kan rent generellt ifrågasättas varför EI tillämpar ett snitt för 2006-2009 i stället för intäkterna under 2010. Om nu EI:s utgångspunkter ändå accepteras gäller dock att uppräknningen måste ske på annat sätt än vad EI har utgått från.
491. Som angivits i yttranden daterade den 31 maj 2012 från E.ON och branschen i övrigt i de mål som handläggs tillsammans med Fortums överklaganden (se avsnitt 6.4 och 8.5 i E.ON:s yttranden samt avsnitt 11 i branschens yttranden) innebär EI:s indexuppräkning att de historiska intäkterna angivna i 2010 års prisnivå inte korrekt speglar den faktiska

kostnadsutvecklingen för nätföretagen. Särskilt för de opåverkbara kostnaderna blir överensstämmelsen låg, med följd att kostnadsutvecklingen underskattas.

492. Uppräkningen av intäkterna behöver därför ske på ett annat sätt, lämpligen med tillämpning av samma premisser som EI i besluten angivit ska gälla vid uppräkningsramarna beräknade enligt schablonmetoden för att hantera löpande prisjusteringar under tillsynsperioden (se strax nedan).

Uppräkning vid avstämning

EI har i besluten angivit att intäktsramarna efter tillsynsperioden 2012-2015 kommer att justeras i förhållande till det verkliga utfallet och uppräknas i förhållande till kostnadsökningar. Justeringarna gäller följande parametrar (se bilaga 4 till Beslutet sid. 4).

- Utfall av opåverkbara kostnader jämförda med lämnad prognos i underlaget för beslutet.
- Kapitalbasens nuanskaffningsvärde justeras med hänsyn till investeringar och utrangeringar, prisutvecklingen för varje år i tillsynsperioden med faktorprisindex för byggnader. När kapitalbasen prisjusteras ändras den intäktsram som beräknas med schablonmetoden.
- Den påverkbara löpande kostnaden för vart och ett av åren i tillsynsperioden räknas om med faktorprisindex för elnätsföretag avseende löpande påverkbara kostnader. När den löpande kostnaden prisjusteras ändras den intäktsram som beräknas med schablonmetoden.
- Utfall av kvalitet jämfört med i besluten fastställd normnivå.

493. Enligt besluten ska endast de värden som följer av EI:s schablonmetod justeras (bilaga 4 till Beslutet, sid. 4, nederst). Någon uppräkning av de historiska intäkterna, d.v.s. jämförelseunderlaget vid tillämpningen av intäktstaket, ska alltså inte ske enligt EI – dessa ska ligga kvar i 2010 års prisnivå. Eftersom intäktsramarna beräknade enligt schablonmetoden kan antas öka i takt med den allmänna kostnadsutvecklingen och de justerade värdena enligt schablonmetoden således blir högre, blir effekten av detta att intäktstaket begränsande verkan ökar för varje år under tillsynsperioden.

494. Detta kan dock inte ens EI ha avsett, vilket bekräftas av ett brev från EI den 17 november 2011. I brevet anger EI att även de historiska intäkterna ska räknas upp till samma prisnivå som övriga parametrar och att bilaga 4 till Beslutet ska korrigeras på denna punkt. Någon korrigering har emellertid ännu inte skett, varför frågan får omfattas av Fortums talan i målet.
495. En uppräknning vid avstämningen bör följa samma kriterier som ovan angivits för uppräknning av historiska intäkter till 2010 års prisnivå.

4 EI:s beslut är rättsstridiga

4.1 Allmänt

496. De fel i EI:s beslut som ovan redogjorts för leder till att intäktsramarna blir för låga. Den alltför låga kalkylräntan innebär att elnätsföretagen inte får rimlig avkastning på det kapital som krävs i verksamheten. Intäktstaket innebär att avkastningen blir ännu lägre och därtill att elnätsföretagen inte ens får täckning för sina löpande kostnader. De olika felen gällande ingående poster och omräkning av kapitalkostnader till löpande kostnader m.m. innebär också, om än i mindre skala, att kostnadstäckning och tillräcklig avkastning inte uppstår. Intäktstaket innebär därtill att de utgångspunkter som angivits för intäktsramarnas beräkning i 5 kap 7-9 §§ ellagen inte följs. EI:s beslut står således i strid med bestämmelserna i ellagen.
497. Besluten strider även mot eldirektivets bestämmelser, mot krav på proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering.

4.2 Besluten strider mot ellagen

Utgångspunkter

498. Lagstiftaren har i förarbetena till ellagen sammanfattat de utgångspunkter som ska gälla för regleringen av intäktsramarna (prop 2008/09:141 sid. 58):

"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.”

499. Lagstiftarens understryker således vikten av att intäktsramarna bestäms på ett sådant sätt att den långsiktiga leveranssäkerheten och den svenska elförsörjningen tryggas, att utvecklingen av en väl fungerande elmarknad understöds och att nätföretagen får stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet.
500. Mot denna bakgrund har lagstiftaren infört bestämmelsen i 5 kap 6 § ellagen som fastslår de grundläggande principerna för hur intäktsramarna ska beräknas, där det fastslås att elnätföretagen ska få täckning för skäligen kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.
501. Genom att koppla intäktsramarna till nätföretagens skäligen kostnader och en rimlig avkastning på investerat kapital tillgodoses de syften som lagstiftaren har identifierat.
502. Beträffande kravet på kostnadstäckning har i förarbetena angivits att opåverkbara kostnader bör anses skäligen i sin helhet (a prop sid. 65). Dessa ska således ersättas fullt ut.
503. Kravet på rimlig avkastning ska, som tidigare konstaterats, motsvara ett marknadsmässigt avkastningskrav (a prop sid. 60 f).
504. I 5 kap 7-9 §§ ges vissa närmare föreskrifter om hur intäktsramarna ska beräknas. Av 8 § följer att som skäligen kostnader ska anses kostnaderna för en ”ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar”. I 9 § anges att kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten och att hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden. I 7 § anges att hänsyn ska tas till kvalitén i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten. Utgångspunkterna är således att företagen ska få ersättning för sina skäligen kostnader för att bedriva verksamheten – beräknade utifrån de i lagen och förarbetena närmare angivna kriterierna – samt därtill en marknadsmässig avkastning på investerat kapital. Detta är nödvändigt för att uppnå de

mål som lagstiftaren har uppställt, bl.a. tryggheten av den långsiktiga elförsörjningen och utvecklingen av en fungerande elmarknad.

505. EI:s beslut uppfyller inte de ställda kraven.

Besluten strider mot 5 kap. 6 § ellagen

506. Den WACC som EI har tillämpat är alldeles för låg – en marknadsmässig avkastning uppgår till åtminstone 6,6 procent. Ellagens krav på rimlig avkastning uppfylls således inte om EI:s bedömning i fråga om nivån på avkastningen står fast.

507. Det av EI införda intäktstaket gör att avkastningen blir ännu lägre. Därtill medför intäktstaket att elnätsföretagen i vissa fall inte ens får täckning för sina kostnader. Detta gäller till och med för opåverkbara kostnader, som lagstiftaren uttryckligen har utgått från ska ersättas fullt ut.

508. De olika felen gällande ingående poster och omräkning av kapitalkostnader till löpande kostnader innebär också att kostnadstäckning och tillräcklig avkastning inte erhålls.

509. Av det nu sagda följer att EI:s beslut strider mot de kriterier som uppställts i 5 kap. 6 § ellagen. Redan detta är tillräcklig grund för att konstatera att besluten måste ändras. Besluten strider dock även mot de närmare anvisningar om hur intäktsramarna ska beräknas som har givits i 5 kap 7-9 §§ ellagen och mot lagstiftarens intentioner.

Besluten strider mot 5 kap 7-9 §§ ellagen

510. Intäktstaket innebär att intäktsramarna till 2/3 bestäms av historiska intäkter och endast till 1/3 av de faktiska förutsättningarna för nätkoncessionshavaren under den tillsynsperiod som besluten avser. Detta innebär att besluten strider mot föreskrifterna i 5 kap 7-9 §§ om hur intäktsramarna beräknas. Det är de historiska intäkterna – och inte de i lagen angivna kriterierna om kvalitet, nätföretagens objektiva förutsättningar samt om använda tillgångar, investeringar och avskrivningar – som i realiteten bestämmer intäktsramarnas storlek.

Besluten strider mot lagstiftarens intentioner

511. Det nyssnämnda förhållandet, d.v.s. att intäktstaket innebär att intäktsramarna till 2/3 bestäms av företagens historiska intäkter och endast till 1/3 av de intäkter som förväntas behövas under den tillsynsperiod som besluten avser, innebär även en direkt konflikt med de principiella utgångspunkterna för förhandsregleringen. Med det stora fokus på historiska intäkter som intäktstaket medför, går syftet med regleringens framåtriktade perspektiv helt förlorat.
512. Både beslutet i WACC-frågan och intäktstaket medför också retroaktiva effekter. Såväl i WACC-bedömningen som genom intäktstaket gör EI väsentliga avsteg från de principer som tillämpats tidigare, vilket får direkta konsekvenser för redan gjorda investeringar. I WACC-bedömningen har EI t.ex. helt frångått tidigare utgångspunkter i fråga om hur skattemässiga överavskrivningar ska behandlas. Därigenom ändras förutsättningarna för investeringsbeslut som redan har fattats. Intäktstaket introducerar å sin sida en helt oförutsedd begränsning i intäktsramarna som får direkta effekter på företagens möjligheter att täcka kostnader för investeringar som redan har gjorts. Framtida intäktsökningar som företagen har räknat med att kunna göra blir helt plötsligt inte längre tillåtna. Detta är i sig en mycket allvarlig brist.
513. Slutligen kan konstateras, som framgått av framställningen ovan, att effekterna av EI:s beslut är att lagstiftarens uttalade syften med regleringen inte uppfylls. Tvärtom motverkas sådana investeringar som är nödvändiga för att trygga den långsiktiga elförsörjningen och utvecklingen av elmarknaden.
514. Såvitt gäller intäktstaket har EI motiverat sitt beslut med en hänvisning till konsumenternas intresse av låga och stabila tariffer. Som framgår finns emellertid inte något sådant rekvisit i lagen. Inte heller uttrycks någonstans i propositionen i anslutning till övervägandena om hur intäktsramarna ska fastställas att konsumenternas intresse av låga och stabila tariffer måste beaktas som ett självständigt kriterium (däremot görs en hänvisning till *nätföretagens* intressen av långsiktiga och stabila villkor för sin verksamhet, se stycke 498 ovan).

515. Än mindre anges att något sådant intresse skulle vara överordnat de lagstadgade kriterierna om kostnadstäckning och rimlig avkastning. Detta hade för den delen inte ens varit möjligt för den svenska lagstiftaren att förordna om, eftersom detta skulle strida mot eldirektivet (se vidare strax nedan). Inte ens med uttryckligt lagstöd – vilket alltså inte finns – hade det således varit möjligt att basera beslutet på de utgångspunkter som EI har haft.
516. Det enda stöd som EI hänvisar till för det införda kravet är ett uttalande i förarbetena (prop 2008/09:141 sid. 22; se sid. 8 i Beslutet). Detta uttalande gäller dock den tidigare regleringen och saknar varje relevans i den nuvarande regleringen. Tvärtom gäller, som ovan påpekats, att konsumenternas intressen tillgodoses just genom att intäktsramarna relateras till vilka intäkter som är nödvändiga för att täcka skäliga kostnader och ge nätföretagen rimlig avkastning. *Regleringen i sig* säkerställer alltså att kunderna får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Om intäktsramen blir lägre än vad som följer av dessa bestämmelser, äventyras konsumenternas intressen genom att näten eftersätts i underhåll, utveckling och modernisering. Detta kommer på sikt oundvikligen att leda till en sämre tjänst och, som EI själv konstaterat, i förlängningen till dramatiska prishöjningar när uppskjutna investeringar till slut måste göras.

4.3 Besluten strider mot eldirektivet

517. Såväl den av EI fastställda kalkylräntan som intäktstaket, d.v.s. EI:s användande av en utjämningsperiod som bygger på elnätbolagens historiska intäkter, strider även mot eldirektivet.
518. Artikel 37.6 a) i eldirektivet, som i svensk rätt implementerats genom ellagens 4 kap 1 § och 5 kap. 6 §, föreskriver följande (vår understrykning).

"Tillsynsmyndigheterna ska ansvara för att tillräckligt lång tid i förväg innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för

- a) anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer eller deras beräkningsmetoder; dessa tariffer eller*

metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion”.

519. Vad gäller den första delen av denna bestämmelse, enligt vilken tillsynsmyndigheterna ska fastställa eller godkänna tariffer eller beräkningsmetoder, har den svenske lagstiftaren valt att fastställa de metoder som ska gälla för att beräkna villkoren för anslutning och tillträde till de nationella näten.
520. Den andra delen av bestämmelsen, enligt vilken överförings- och distributionstariffer eller deras beräkningsmetoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion, utgör, såsom EU-domstolen konstaterat i mål C-274/08 (Kommissionen mot Sverige (REG 2009, s. I-10647)), punkt 29, en materiell regel.
521. Det bör här noteras att t.ex. de engelska, franska, tyska, spanska och italienska versionerna av bestämmelsen inte föreskriver att det är nätens ”funktion” som ska säkerställas, utan deras ”livskraft” /”livsduglighet”/”ekonomiska bärkraft”³. Den term som används på de andra språken går något längre än den som används i den svenska texten. Det är tydligt att det som ska säkerställas inte enbart är ”nödvändiga investeringar för att bibehålla nätets kapacitet och vid behov bygga ut det befintliga nätet” (Beslutet sid. 9), utan att det är investeringar som är nödvändiga för att säkra nätens *ekonomiska livskraft* som ska säkerställas. Att detta är den korrekta tolkningen av bestämmelsen, följer också av eldirektivets ingress, bl.a. skäl 5, som framhåller att ”en trygg elförsörjning är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen i Europa” och skäl 56, enligt vilket ”marknadpriserna bör ge de rätta incitamenten för utvecklingen av nätet och investeringar i ny elproduktion”.
522. Bestämmelsen ställer således ett tydligt krav på att beräkningsmetoderna ska utformas på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa att de investeringar som är nödvändiga för att säkra nätens livskraft kan göras. De beräkningsmetoder som tillsynsmyndigheten fastställer måste uppfylla detta krav.

³ Engelska: *viability*; franska: *viabilité*; tyska: *Lebensfähigkeit*; spanska: *viabilidad*; och italienska: *redditività economica*.

523. Som Fortum visat ovan innebär den av EI valda kalkylräntan att avkastningen för elnätsverksamhet blir för låg för att företagen ska kunna attrahera kapital. Därigenom blir det omöjligt för branschen att göra nödvändiga investeringar för att säkra nätens ekonomiska livskraft. Besluten strider således mot 37.6 a) i eldirektivet.
524. Likaså strider intäktstaket, som ju definitionsmässigt innebär att intäkterna blir ännu lägre än vad som följer redan av EI:s alltför låga kalkylränta, mot artikel 37.6 a) i eldirektivet.
525. EI förefaller mena att myndigheten vid en skälighetsbedömning av den av elnätsföretagen yrkade intäktsramen har att göra en avvägning mellan, å ena sidan, kundernas intresse av låga och stabila avgifter och, å andra sidan, nätkoncessionshavarens behov av att täcka företagens skäliga kostnader och få en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Detta är fel. Enbart om kravet i andra ledet i artikel 37.6 a) i eldirektivet är uppfyllt, d.v.s. att behovet av investeringar säkerställs, medger direktivet att eventuella andra hänsyn, såsom kundernas intresse av låga och stabila avgifter, tas i beaktande. De intäkter som uppenbarligen även EI anser behövs för att säkerställa nödvändiga investeringar är de som följer av schablonmetoden. Något utrymme att begränsa dessa intäkter genom intäktstaket finns inte.
526. Såsom framgår av EU-domstolens fasta rättspraxis är *”de nationella domstolarna vid tillämpningen av nationell rätt [...] skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tolka denna mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås och, därmed, följa artikel 288 tredje stycket [i EUF-fördraget]”* (se bl.a. mål C-282/10, Dominguez, dom av den 24 januari 2012, punkt 24).
527. 5 kap i ellagen ska således tolkas mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte, i överensstämmelse med artikel 37.6 a) i eldirektivet (samt även i övrigt i enlighet med de EU-rättsliga principer och regler i eldirektivet som berörs i följande avsnitt).
528. Skulle förvaltningsrätten finna att det inte är möjligt att tolka 5 kap ellagen på ett sätt som är förenligt med unionsrätten, följer det vidare av EU-domstolens rättspraxis att enskilda *”i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, när denna inte har införlivat direktivet med nationell rätt*

inom fristen eller inte har införlivat direktivet på ett korrekt sätt” (se bl.a. mål C-282/10, Dominguez, dom av den 24 januari 2012, punkt 33).

529. Sista satsen i artikel 37.6 a) uppfyller tveklöst detta kriterium. Medlemsstaternas tillsynsmyndigheter åläggs i otvetydiga ordalag en skyldighet som ska leda till ett preciserat resultat och som inte är förenat med något villkor angående tillämpningen av den regel som föreskrivs däri, nämligen att fastställa beräkningsmetoder som är utformade på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa att de investeringar som är nödvändiga för att säkra nätens ekonomiska livskraft kan göras. Förvaltningsrätten är därför skyldig att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot artikel 37.6 a) i eldirektivet.
530. I båda fallen blir konsekvensen att förvaltningsrätten ska pröva de av Fortum yrkade intäktsramarna i enlighet med den schablonmetod EI tagit fram, men med tillämpning av en kalkylränta som uppfyller kravet i artikel 37.6 a) i eldirektivet och utan att tillämpa EI:s intäktstak.

4.4 Besluten strider mot kraven på proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering

Proportionalitet

531. Enligt den allmänna proportionalitetsprincip som gäller för all myndighetsutövning får beslut som är betungande för den enskilde inte medföra större uppoffringar för den enskilde än vad som motiveras av ett starkt allmänintresse (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl. sid. 72).
532. Motsvarande princip återfinns även inom EU-rätten. Den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen – som ska iakttas av medlemsstaternas lagstiftare och myndigheter vid tillämpningen av unionsrätten – dikterar att de åtgärder som föreskrivs i en bestämmelse ska vara ägnade att uppnå det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bl.a. mål C-316/10, Danske Svineproducenter, dom av den 21 december 2011, punkt 52). Av intresse i det förevarande fallet är också att det direkt av artikel 37.10 i eldirektivet följer att beräkningsmetoderna för elnätstarifferna måste vara proportionerliga.

533. De inskränkningar som den alltför låga kalkylräntan och intäktstaket innebär i elnätsföretagens möjligheter att bedriva sin verksamhet är inte proportionerliga i förhållande till de förmodade fördelar i ett kortsiktigt perspektiv som lägre tariffer skulle innebära för konsumenterna. EI:s beslut står därför i strid med kraven på proportionalitet. I detta sammanhang förtjänar åter att påminnas om den synnerligen begränsade prisböjning som skulle behövas för att elnätsföretagens intäkter ska hamna på en rimlig nivå.

Likabehandling och icke-diskriminering

534. I RF 1 kap 9 § fastslås att förvaltningsorganen ska beakta allas likhet inför lagen. Detta innebär ett krav på konsekvens i myndigheternas rättstillämpning. Lika situationer ska behandlas lika – några omotiverade skillnader får inte uppstå.
535. Inom EU-rätten gäller en motsvarande likabehandlingsprincip. Principen uttrycks som att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, t.ex. mål C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats m.fl., dom av den 1 mars 2011, punkt 28).
536. Likabehandlingskravet kan även uttryckas som ett förbud mot diskriminering. I eldirektivets skäl 32 och artikel 32.1 anges att de av tillsynsmyndigheten fastställda beräkningsmetoderna inte får leda till diskriminerande tariffer för tillträde till näten; någon diskriminerande åtskillnad får inte göras mellan systemanvändarna. Den svenskrättsliga motsvarigheten till dessa bestämmelser finns i ellagens 4 kap. 1 § som föreskriver att nättarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande.
537. EI:s intäktstak, som utgår från elnätsföretagens historiska intäkter, strider mot dessa krav på likabehandling och icke-diskriminering.
538. Intäktstaket innebär att elnätsföretag som för övrigt befinner sig i samma situation får olika stora nedsättningar av sina intäktsramar enbart på grund av att de haft skilda historiska intäkter. Eftersom de historiska intäktsskillnaderna förklaras av omständigheter som oftast är helt irrelevanta i sammanhanget, som t.ex. tidpunkter för tidigare

prishöjningar, finns det inga sakliga skäl som motiverar skillnaden i behandling. Detta leder till att kravet på likabehandling inte uppfylls.

539. Vidare innebär intäktstaket och de skillnader som det medför i intäktsramarna att skillnader uppstår i prisnivåerna för kunderna som inte är sakligt motiverade. Detta leder till diskriminerande nättariffer.
540. Här ska noteras att vad som angivits ovan om EU-rättens genomslag vid tillämpningen av nationella regler naturligtvis även gäller i fråga om kraven på likabehandling och icke-diskriminering. Vad som sagts i stycke 530 ovan äger således motsvarande tillämpning.

IV.C Formella fel i EI:s beslut

1 Inledning

541. EI:s tillämpning av intäktstaket strider mot rättsgrundsatser avseende legalitet, förutsebarhet och transparens. Den strider också mot de krav på förutsebarhet och transparens som följer av artikel 32.1, 37.1 a) och 37.6 i eldirektivet samt av förarbetena till ellagen, liksom mot förvaltningslagens krav på kommunikation och beslutsmotivering.
542. Kammarrätten har nyligen i viktiga avgöranden framhållit vilka krav som bör ställas på en myndighets bevisning, utredning och motivering med hänsyn till den unionsrättsliga principen om effektivt rättsskydd och rättsgrundsatser om legalitet, förutsebarhet och transparens.
543. Schablonmetoden hade omsorgsfullt utarbetats av EI i samråd med marknadens aktörer under nästan två år. Varken EI:s slutrapport från december 2010 inför företagens ansökningar avseende intäktsram eller övriga rapporter angav att intäktstaket skulle tillämpas. Såväl nätföretagen som marknaden i övrigt hade sedan länge inrättat sig efter schablonmetoden.
544. Intäktstaket innebär att varje ökning av intäktsramen i förhållande till 2006-2009 års intäkter ska betraktas som oskälig och sänkas med 2/3. Inte någon gång från 2009 fram till tidpunkten för besluten har EI klargjort för nätföretagen att myndigheten skulle göra ett sådant radikalt ingrepp i schablonmetoden.
545. I en skrivelse från EI:s generaldirektör ställd till samtliga lokal- och regionnätstföretag av den 9 september 2011, d.v.s. drygt en och en halv månad innan EI senast skulle meddela besluten och nästan ett halvår efter det att nätföretagen lämnat in sina ansökningar om intäktsram, lät EI meddela att något utkast till beslut inte skulle skickas innan besluten meddelades. I skrivelsen berördes kort och allmänt att en "fördelning" av skillnader mellan historiska intäkter och de intäkter som beräknas genom schablonmetoden skulle ske.

546. Att ”fördelningen” av skillnaderna i själva verket skulle komma att bli en dramatisk reduktion av intäktsramen under fyra tillsynsperioder klargjordes emellertid inte i skrivelsen.
547. Besluten uppfyller härigenom inte grundläggande krav på legalitet, förutsebarhet och transparens och har tillkommit i strid med förvaltningslagens krav på kommunikation.
548. Besluten uppfyller inte heller grundläggande krav avseende myndigheters och domstolars beslutsmotivering. EI:s redogörelse i besluten för de överväganden som ligger till grund för införandet av intäktstaket är ytterst summarisk och förbigår helt centrala moment i bedömningen.

2 Besluten uppfyller inte grundläggande rättssäkerhetskrav

2.1 Kraven på legalitet, förutsebarhet och transparens m.m.

549. Rättssäkerhet innefattar bl.a. ett krav på effektivt rättsskydd, legalitet, förutsebarhet och transparens.
550. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Häri ligger att alla offentliga organ är bundna av grundlagarna och andra gällande lagar, författningar och föreskrifter i sin verksamhet. Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden hänvisat till denna legalitetsprincip och framhållit att det krävs ett uttryckligt stöd i författningsbestämmelser för myndighetsbeslut (se t.ex. RÅ 2005 ref. 50, RÅ 2004 ref. 54, RÅ 2005 ref. 43 och RÅ 2004 ref. 91).
551. Förutsebarhet och transparens är kriterier som följer av kravet att alla offentliga beslut ska stödja sig på i förväg kända rättsnormer. För att grundläggande rättssäkerhetskrav ska vara uppfyllda måste enligt fast rättspraxis från EG-domstolen en reglering vara klar och precis så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se bl.a. mål C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, REG 2006, sid. I-10211, punkt 79). Tillämpningen av rättsreglerna ska vara förutsebar, i synnerhet om de kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (se t.ex. förenade målen C-72/10 och C-77/10, Costa och Cifone, dom av den 16 februari 2012, ännu inte publicerade i REU, punkt 74). Kraven tillmäts särskild vikt i

fråga om reglering som kan vara betungande (se bl.a. mål C-94/05, Emsland-Stärke, REG 2006, sid. I-2619, punkt 43).

552. Kraven på förutsebarhet och transparens har också kommit till uttryck i ellagens förarbeten där det bl.a. framgår att metoden för beräkningen av kapitalbasen ska motsvara högt ställda krav på förutsebarhet och transparens (se prop 2008/09:141 sid. 71).
553. Vidare är EI enligt artikel 37.1 a) i elmarknadsdirektivet skyldigt att fastställa eller godkänna nättariffer eller metoder för beräkningen av dem enligt transparenta kriterier. I eldirektivets artikel 37.6 anges också att tillsynsmyndigheterna ”i tillräckligt lång tid innan dessa träder i kraft” ska fastställa eller godkänna metoder för att beräkna eller fastställa de villkor som ska gälla. I artikel 32.1 anges att medlemsstaterna ska se till att tarifferna eller de metoder som används för att beräkna dessa ”är godkända innan de träder i kraft [...] samt att tarifferna – och metoderna om endast dessa godkänts – offentliggörs innan de träder i kraft.”
554. Med principerna om förutsebarhet och transparens närbesläktade regler återfinns även förvaltningslagens 17 och 20 §§ som uppställer långtgående krav på kommunikation och beslutsmotivering vid handläggning av ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda.
555. Kammarrätten i Stockholm har i flera avgöranden (se t.ex. dom den 29 juni 2010 i mål nr 5270-09, dom den 29 juni 2010 i mål nr 4316-10 och dom i mål nr 7358-09) gjort uttalanden om vilka krav som bör ställas på bl.a. utredning och motivering med hänsyn till den unionsrättsliga principen om effektivt rättsskydd och rättsgrundsatser om legalitet, förutsebarhet och transparens. Som framgår av dessa domar är kraven högt ställda.
556. Domarna, som har stora likheter med det nu aktuella fallet, gällde beslut från PTS varigenom PTS hade fastslagit vilka priser TeliaSonera skulle tillåtas ta ut vid vissa anslutningar till TeliaSoneras telenät för vilka TeliaSonera hade anslutningsplikt. Priserna fastställdes utifrån en modell som PTS hade utarbetat. I domarna aktualiserades bl.a. frågan om i vilken utsträckning PTS hade möjlighet att genom revideringar av prissättningsmodellen frångå de utgångspunkter som tidigare hade kommunicerats.

557. Kammarrätten framhöll därvid vikten av dokumentation av utredningsresultat, rättsfakta och motiv under revideringsarbetet med hänsyn till allmänna rättsgrundsatser om förutsebarhet och transparens. Att övervägandena redovisades konstaterades vara av stor betydelse för berörda parter s möjligheter att genom egen analys under arbetet med revideringen kunna utöva inflytande över modellens utformning och att med rimliga krav på säkerhet kunna förutse hur de ändringar som övervägs faller ut.
558. Kammarrätten uttalade vidare att för att en antagen modell skulle uppfylla minimikrav på rättssäkerhet krävdes noggrant övervägda skäl och ett stöd i modellens grundtankar för att PTS skulle kunna ändra sina ställningstaganden. Kammarrätten fann i samtliga avgöranden att det med iakttagande av de rättssäkerhetsgarantier som redogjorts för ovan inte fanns stöd i utredningen för införandet av de ändringar PTS hade önskat göra.

2.2 Besluten uppfyller inte relevanta krav

559. EI har genom att införa intäktstaket gjort väsentliga förändringar i förhållande till den schablonmetod som tidigare tagits fram och som kommunicerats med elnätsföretagen i EI:s rapporter inför elnätsföretagens ansökningar om intäktsramar för första tillsynsperioden. Som framgått är effekten av intäktstaket att intäktsramarna sänks för elnätsföretagen.
560. I Slutrapporten framgick att för det fall ett företags föreslagna intäktsram var högre än vad EI bedömde som rimligt avsåg EI att bereda företaget tillfälle att yttra sig över utkastet till beslut med tillhörande underlag innan beslut fattades. I skrivelsen av den 9 september 2011 meddelade emellertid EI att EI inte skulle skicka några utkast till beslut innan de formellt fattades. I stället meddelades att EI enbart avsåg att under senare delen av september informera om vilken kalkylränta som skulle tillämpas. Trots att EI således uttryckligen meddelat att elnätsföretagen skulle beredas möjlighet att yttra sig över utkast till beslut om EI avsåg att frångå företagets yrkanden, har alltså varken Fortum eller övriga elnätsföretag fått den möjligheten. EI:s agerande i denna del innebär att kraven på tydlighet och kommunikation i den process som föregått besluten blir ännu högre.
561. För att allmänna rättsgrundsatser om förutsebarhet och transparens ska anses vara uppfyllda ska regleringen av intäktsramen vara klar och precis så att det inte råder några

oklarheter kring vad företagen har för rättigheter och skyldigheter. Det är med andra ord ett krav att samtliga kriterier som gäller för beräkningen av skälig intäktsram klart och tydligt framgår av den metod som kommunicerats av EI inför besluten.

562. EI:s beslut om intäktsramar brister i förutsebarhet och transparens då intäktstaket inte framgår av den schablonmetod som kommunicerats i EI:s rapporter. Dessutom utgör intäktstaket ett avsteg från hur schablonmetoden i övrigt är konstruerad då schablonmetoden inte i något avseende ger uttryck för att intäktsramen ska ta hänsyn till företagens historiska kostnadstäckning eller att det ska ske en ”utjämning” över fyra tillsynsperioder. Förändringen av schablonmetoden innebär att elnätsföretagen inte har haft möjlighet att förutse hur de ska förhålla sig till regelverket och inte heller haft möjlighet att utöva inflytande över dess utformning i denna del.
563. EI har visserligen i skrivelsen den 9 september 2011 kommunicerat att EI avser att utgå från den intäktsnivå som företagen har angett i årsrapporterna för åren 2006-2009 vid bedömningen av hur stora förändringar som kan tillåtas vid förhandsregleringen och att skillnaden kommer att ”fördelas” över flera tillsynsperioder. Det ska emellertid noteras att denna skrivelse delgavs företagen först ca en och en halv månad innan EI meddelade besluten och frågan avseende ”fördelningen” berördes bara kort och allmänt. Det anges inte i skrivelsen hur beräkningen i förhållande till tidigare intäktsnivåer ska ske och det framgår inte heller under hur lång tid ”fördelningen” kommer att ske. Det har därmed inte varit möjligt för nätföretagen att utifrån uppgifterna i skrivelsen bedöma hur intäktsramarna ska beräknas och vad konsekvenserna av införandet av intäktstaket blir.
564. Det ankommer på EI att underbygga sitt antagande om att den intäktsram som beräknas utifrån schablonmetoden ger intäktsnivåer som inte kan tillåtas. EI har emellertid inte angett några omständigheter till stöd för att den intäktsram som räknats fram enligt schablonmetoden skulle vara oförenlig med föreskrifterna i 5 kap 6 § ellagen om att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.
565. EI har inte heller förmått att redovisa omständigheter till stöd för att den intäktsram som räknats fram enligt schablonmetoden skulle innebära en avgiftshöjning som är oförenlig med det krav som EI (förvisso helt utan stöd i någon rättskälla) har uppställt om låga och

stabila tariffer. Som ovan angivits har EI överhuvudtaget inte bedömt den förväntade avgiftshöjningen. Det är uppenbarligen ökningen av intäkterna i sig, oberoende av deras orsaker, som har lett till införandet av intäktstaket.

566. Den näst intill totala avsaknaden av kommunikation kring och underlag för intäktstaket innebär att intäktstaket inte är förenligt med allmänna rättsgrundsatser om legalitet, förutsebarhet och transparens och inte heller de krav på förutsebarhet och transparens som uttryckligen följer av eldirektivet – inklusive de uttryckliga bestämmelserna i artikel 32.1 och 37.6 om att tillsynsmyndigheterna i god tid i förväg måste fastställa och offentliggöra de metoder som ska gälla – och av förarbetena till eilagen. Intäktstaket kan därför inte tillämpas. Intäktsramarna måste istället, i enlighet med de utgångspunkter som redovisats i de ovan nämnda kammarrättsdomarna, beräknas i enlighet med den schablonmetod som tidigare kommunicerats med elnätsföretagen i de rapporter som utfärdats av EI, d.v.s. utan tillämpning av intäktstaket.
567. I allt fall gäller att EI:s beslut rörande intäktstaket strider mot de grundläggande kraven i förvaltningslagens 17 § om kommunikation och 20 § om beslutsmotivering.
568. Genom att inte kommunicera de uppgifter och överväganden som EI menar utgör grund för införandet av intäktstaket och bereda elnätsföretagen möjlighet att kommentera dessa har EI på ett flagrant sätt brutit i sin kommunikationsskyldighet.
569. De stora bristerna i motiveringen av intäktstaket innebär också att de krav som förvaltningslagens 20 § uppställer på redovisning av de förhållanden och bedömningar som ligger till grund för avgörandet inte är uppfyllda.
570. Medan schablonmetoden har föregåtts av omfattande utredningar och kommunikation med elnätsföretagen, begränsar sig de redovisade ”övervägandena” bakom intäktstaket och dess tillämpning till mindre än en fjärdedels sida i besluten och fyra sidors mycket summarisk genomgång i bilaga 4 till besluten.
571. I denna summariska genomgång förklarar EI inte ens närmare vad som avses med det krav på ”låga och stabila tariffer” som EI bygger intäktstaket på. Än mindre förklarar myndigheten varför varje höjning av intäktsramen i förhållande till de faktiska intäkterna under 2006-2009 skulle vara oacceptabel och därför skulle behöva reduceras med 2/3. EI

har inte redovisat någon utredning avseende påståendet i bilaga 4 till besluten att "höjningarna inte skulle vara motiverade av utredningsunderlaget". EI har inte heller i övrigt redovisat utredning som visar på vilket sätt den av Fortum ansökta intäktsramen inte uppfyller det av EI angivna kravet om låga och stabila tariffer eller redovisat skälen för att man anser att Fortum inte uppfyller dessa krav.

572. Besluten saknar vidare en analys och motivering av om nätföretaget får en oskäligt hög kostnadstäckning eller orimligt hög avkastning till följd av schablonmetoden. EI påstår inte ens att så skulle vara fallet, trots att det är dessa kriterier, tillsammans med en kvalitetsbedömning, som ellagen anvisar för skälighetsbedömningen.
573. EI kan därmed inte anses ha uppfyllt sin motiveringskyldighet i enlighet med de krav som uppställs i förvaltningslagen.

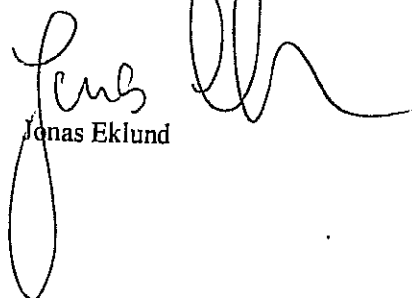
Avsnitt V – Avslutande kommentar

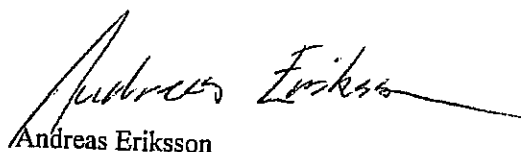
574. Ett väl fungerande elnät är ett viktigt samhällsintresse. Det är ett lika viktigt samhällsintresse att näten utvecklas för att möta framtidens ökande krav avseende kapacitet och tillförlitlighet och att en omställning till miljöanpassad elproduktion möjliggörs.
575. Fortum har ovan visat att EI:s beslut om intäktsramar innebär att dessa intressen allvarligt kommer att äventyras. Genom att – i strid med EU-rätt, svensk lagstiftning, lagstiftarens uttalade syften och, inte minst, sina egna konstateranden – fastställa intäktsramar som är alltför låga har EI underminerat incitamenten för sådana investeringar. EI:s beslut måste ändras.

Avsnitt VI – Bevisning och fortsatt handläggning

576. Innan Fortum har tagit del av EI:s kommentarer till överklagandet och det därigenom klarlagts vilka förhållanden som är tvistiga finner inte Fortum det meningsfullt att avge någon bevisuppgift.
577. Fortum önskar dock redan nu förutskicka att Fortum avser att begära muntlig förhandling i målet och att Fortum i samband därmed kommer att förebringa muntlig bevisning, bl.a. i form av förhör med de experter som åberopas i målet samt med företrädare för Fortum och andra berörda parter, såsom EI.

Stockholm den 8 juni 2012


Jonas Eklund


Andreas Eriksson