Kategori 1 övergångsperioden

Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 Linköping

Mål nr 7975-11, Enhet 1

Trelleborgs kommun (REL00190) ./. Energimarknadsinspektionen angående tillämpning av ellagen

Förelagd därtill får Energimarknadsinspektionen (Ei) härmed inkomma med följande yttrande.

Inställning till allmänna yrkanden och grunder

Allmänna yrkanden

Inställning till yrkandena under punkterna 1 och 2

Ei bestrider yrkandet under punkten 1, men medger att beslutet ändras på så sätt att

a) de opåverkbara löpande kostnaderna under tillsynsperioden och

b) de kapitalkostnader som beräknas av Ei på nätföretagets ökade nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012-2015.

Inställning till yrkandet under punkten 3

Ei överlämnar åt förvaltningsrätten att avgöra om målet ska återförvisas till Ei för förnyad handläggning för fastställande av intäktsramen för perioden 2012-2015 eller om beräkning ska ske inom ramen för domstolsprocessen.

Övrigt

Ei medger att intäkterna för åren 2006-2009 prisjusteras till 2015 års prisnivå efter tillsynsperiodens slut med index FPI för elnätsföretag (regionnät respektive lokalnät).

EI1000 W-3.0, 2010-11-22

Allmänna grunder

Ei anser att nätföretaget får täckning för skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten under tillsynsperioden och en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva densamma (kapitalbas) i enlighet med 5 kap. 6 § ellagen. Metodiken för den så kallade övergångsperioden överensstämmer med EU:s elmarknadsdirektiv artikel 23:2 och strider varken mot ellagen eller mot 1 kap. 9 § regeringsformen.

Utveckling av talan

Syftet med att reglera elnätsavgifterna

I propositionen 1993/94:162 , Handel med el i konkurrens - föreslogs vissa lagändringar i ”gamla ellagen ” från 1902 för att genomföra avregleringen dvs. för att åstadkomma en ”klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet)”. Produktion och försäljning av el skulle ske i konkurrens, medan nätverksamheten, som är ett naturligt monopol, även i fortsättningen skulle regleras och övervakas på särskilt sätt.[1]

I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen sätter sina tariffer efter vissa generella riktlinjer.[2] Det var därför nödvändigt att införa bestämmelser som syftade till att ta tillvara kundernas rättigheter. I specialmotiveringen angavs följande. ”Tredje stycket, som utformats i enlighet med Lagrådets förslag, innehåller regler om koncessionshavarens tariffsättning för nättjänster. I enlighet med Lagrådets förslag inleds stycket med en definition av begreppet nättariff. Härmed avses avgifter och övriga villkor för överföring av ström och anslutning till ledning.”[3] ”Nättariffer ska vara skäliga och utformade på sakliga grunder. Att nättariffer ska vara skäliga framgår redan av 4 mom. där det stadgas att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor dels ansluta en anläggning till ledningen eller ledningsnätet, dels överföra ström åt annan. Hur skäligheten skall bedömas behandlas i fjärde stycket.”

Enligt 3 kap. 9 § första stycket nuvarande lydelse av ellagen, gäller alltjämt att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning. Med skäliga villkor förstås bl.a. priset för överföringen av elen.

Syftet med att reglera elnätsavgifterna är, och har således varit, att särskilt övervaka kundernas intresse av att överföringen av el sker på skäliga villkor. Eftersom nätverksamhet är ett s.k. naturligt monopol är denna övervakning eller tillsyn särskilt viktig för kunderna. Nätföretagets påstående om att Ei inte skulle få beakta kundintresset är således helt ogrundat och strider mot hela syftet med regleringen. Hur skälighetsbedömningen närmare ska gå till enligt ellagen återkommer Ei till.

---

[1] A. prop. s. 1-2
[2] Prop. 2008/09:141Förhandsprövning av nättariffer, s. 22
[3] Prop. 1993/94:162 s. 157

Ei:s metoder för att beräkna en skälig intäktsram

Ei utgår i beslutet om intäktsram från ett flertal olika kalkylmetoder för att beräkna en intäktsram. Dessa metoder beskrivs också i beslutet i enlighet med 5 kap. 3 § andra stycket ellagen. Ett antal av dessa kalkylmetoder benämns i beslutet *schablonmetoden*. Övriga kalkylmetoder sammanfattas i det som Ei i beslutet rubricerar som *övergångsperioden*.

Schablonmetoden är en sammanfattande benämning på ett antal kalkylmetoder som beräknar en sammanlagd intäktsram utifrån tre komponenter; påverkbara löpande kostnader, opåverkbara löpande kostnader och kapitalkostnader. Övergångsperioden är på motsvarande sätt en sammanfattande benämning på de kalkylmetoder som reducerar intäktsramen som beräknas med schablonmetoden. Efter att ha tagit del av överklagandet kan Ei i och för sig anse att Ei borde ha använt ett annat ordval än övergångsperiod för att benämna de kompletterande kalkylmetoderna. Benämningen övergångsperiod kom dock av att Ei anser att dessa kalkylmetoder enbart ska tillämpas under den begränsade tidsperiod som schablonmetodens kalkylmetoder bedöms ge övergångseffekter på tariffsättningen. Övergångsperioden är med andra ord inte en av Ei införd övergångsbestämmelse som nätföretaget gör gällande. De övergångseffekter som kan uppstå, redovisas nedan under rubriken Övergångseffekter av olika kalkylmetoder behöver hanteras.

De kalkylmetoder som använts i beslutet ska sammantaget beräkna en intäktsram som täcker nätföretagets skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten och ger nätföretaget en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten under tillsynsperioden. Det är därför inte av betydelse om resultatet av enskilda kalkylmetoder eller delberäkningar överensstämmer med enskilda kostnadsposter hos nätföretaget under tillsynsperioden.

Kalkylmetoderna eller intäktsramen i sin helhet strider inte heller i övrigt mot vare sig ellagen, regeringsformen eller elmarknadsdirektivet.

Ei:s information om metoder för prövning av en ansökan om intäktsram

Ei har utarbetat de kalkylmetoder som används i beslutet på ett öppet och icke diskriminerande sätt. Ei har i den utsträckning det varit möjligt bjudit in till referensgruppsmöten och dialog kring valet av de långsiktiga villkoren för prövningen. Ei har också kontinuerligt informerat om sin inställning till olika val i rapporter, promemorior och nyhetsbrev samt lämnat aktuell information på Ei:s webbplats.

Ovanstående innebär att merparten av de metoder som Ei använt sig av vid prövningen av nätföretagets ansökan, liksom utformningen av de långsiktiga villkoren, har varit kända för nätföretagen, branschorganisationer och kundföreträdare innan nätföretagen lämnade in sina ansökningar om intäktsram.

Det är därför med viss förvåning Ei tar del av nätföretagets kritik att Ei skulle ha brustit i sin information om villkoren för bedömningen av en intäktsram. Tvärtom har Ei i förväg

tillhandahållit avsevärt mer information om prövningen än vad som rimligen kan krävas från ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Ei har också varit tydligt med att även andra uppgifter och metoder än de som avser schablonmetoden kunde komma i fråga i prövningen. Ei anger bl. a. i rapporten, från december 2010, Ei R2012:24 ”Förhandsprövning av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012-2015 s. 9 att andra omständigheter skulle kunna komma ifråga.

> ”Rapporten behandlar därmed Ei:s schablonmetod för prövning av ett förslag till intäktsram. Det bör särskilt noteras att det kan finnas andra omständigheter som kan få betydelse för bedömningen av vad som är en skälig intäktsram i det enskilda fallet.

Vidare angavs i rapporten (s. 11) att Ei:s bedömning kommer att

> ”… grunda sig på de övriga uppgifter som Ei har om nätföretaget. Det innebär att den slutliga intäktsramen kan överstiga eller understiga den schablonmetod som Ei har utarbetat.”

Ei publicerade t.ex. ett faktablad på hemsidan i april 2011 som heter Ram sätts för elnätsföretagens avgifter. På sid. 5 i detta faktablad (bil.1) under rubriken Hantering av övergångseffekter står bl.a. följande. ”För att inte det kapacitetsbevarande perspektivet vid bedömningen av vad som är en skälig intäktsram ska leda till att enskilda kunder drabbas av oskäliga höjningar behöver denna övergångseffekt hanteras. Om denna obalans blir för stor, avser Ei att justera ned beräkningen av den skäliga kapitalkostnaden för att bromsa höjningen och skydda kunderna mot oskäliga avgifter.”

Tilläggas kan att Ei begärde vissa närmare preciserade uppgifter från nätföretagen enligt skrivelse daterad den 12 maj 2011 för att kunna bedöma elnätsnätföretagets yrkade intäktsram för redovisningsenheten. (Skrivelsen finns i den till domstolen översända akten). Dessutom informerades samtliga lokal- och regionnätsföretag i brev från generaldirektören av den 9 september 2011 (bil. 2) om hur Ei avsåg att gå tillväga för att göra den samlade bedömningen av om den yrkade intäktsramen kunde anses skälig. Därvid upplystes bl.a. om att ”I den samlade bedömning som Ei gör, jämförs därefter resultaten från schablonmetoden med respektive företags faktiska intäktsnivå.”

Ei har med andra ord vid prövningen av nätföretagens intäktsramar tillämpat de uppgifter och metoder som kommunicerats på förhand innan nätföretagen lämnade in ansökningar om intäktsram. Att Ei har utgått från allmänt kända uppgifter om nätföretaget såsom intäktsuppgifter i nätföretagens årliga årsrapporter till Ei, att Ei har gjort ytterligare analyser och överväganden *efter* att Ei tagit del av nätföretagens ansökningar måste betraktas som självklart och ingå i Ei:s utredningsskyldighet vid fastställande av en intäktsram.

Ei har viss förståelse för att den kommunicering som skedde om hur den samlade bedömningen skulle gå till kan ha uppfattats som kortfattad och sen. Denna uppfattning

torde ha sin grund i att Ei inför förhandsregleringens införande och utformning, såsom framgår ovan, har valt att i hög grad kommunicera överväganden i förväg samt att ha en omfattande dialog med branschen innan de aktuella besluten fattades. Detta har skett för att det har bedömts lämpligt. Någon i lag stadgad skyldighet för Ei att kommunicera rena överväganden såvitt avser metodutformning och övrigt finns emellertid inte. Alla överväganden var inte gjorda lång tid i förväg och kunde därför inte heller kommuniceras lång tid i förväg. Någon skyldighet för Ei att kommunicera överväganden överhuvudtaget finns emellertid inte enligt lag.

Detta innebär sammantaget att Ei bedömer att nätföretaget på förhand har fått avsevärt mer information om prövningen än som rimligen har kunnat krävas. Det var först när Ei slutligt fick ta del av företagens ansökningar och de nya uppgifterna om nätföretagens kapitalbaser i ansökningarna som Ei kunde göra ingående analyser av respektive nätföretag och de omständigheter som har betydelse för bedömningen av vad som är en skälig intäktsram för respektive nätföretag.

Komplettering av schablonmetoden med en övergångsperiod är inte en övergångsregel

Sammanfattningsvis har nätföretaget som grund för sina yrkanden 1 och 2 ifrågasatt lagligheten i den av Ei tillämpade övergångsperioden. Av nätföretagets överklagande ges intrycket att det enbart är schablonmetoden som får användas för att beräkna skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning för tillsynsperioden enligt ellagen. I avsnitt 6.2.5 anges bl.a. följande:

”Schablonmetoden har stöd i den nya ellagen. Historiska intäkter har det inte. Den nya lagstiftningen får därigenom bara delvis genomslag under de tre första tillsynsperioderna.”

Vidare kritiserar nätföretaget Ei bl.a. för att de tillämpade metoderna t.ex. inte ger en skälig avkastning (avsnitt 8.4) i enlighet med bl.a. elmarknadsdirektivet, inte är kapacitetsbevarande i enlighet med vad som anges i förarbetena (avsnitt 8.5) och att kvalitetsdelen i schablonmetoden får litet genomslag och att detta inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner om betydelsen av god leveranskvalitet (avsnitt 8.7).

Slutligen uppger nätföretaget att lika elnätsföretag behandlas olika av skäl som inte har stöd i ellagen (avsnitt 8.6). Exempel på sådana skäl är att de nätföretag som har låga nätavgifter under perioden 2006-2009 blir missgynnade i förhållande till dem som har haft högre intäkter samma period och de företag som befinner sig i en expansiv region, (som föranleder nya kunder och nya investeringar), missgynnas framför dem i mindre expansiva regioner.

Som tidigare nämnts bygger Ei:s prövning på ett antal kalkylmetoder och schablonmetoden är en central del i dessa metoder. Att enbart schablonmetoden skulle ha stöd i ellagen och inte samtliga de kalkylmetoder som använts, dvs. inklusive övergångsperioden, är direkt felaktigt och det blir tydligt vid en genomgång av både lagtext och förarbeten som inte förutsätter att enbart särskilda metoder tillämpas. Inte

heller strider tillämpningen mot artikel 23:2 i elmarknadsdirektivet eller mot 1 kap. 9 § regeringsformen vilket Ei utvecklar närmare i kommande avsnitt.

Till bemötande av det nätföretaget anfört under avsnitt 8.1, Ei:s beslut står i strid med lag och förarbeten samt 8.2, Övergångsperiodens resultat påverkas i alltför hög grad av ”historiska intäkter” hänvisas till det som anförs nedan under rubriken Lagligt stöd för metoden i sin helhet respektive under rubriken Metoder avviker alltid från verkligheten.

Särskilt om kapitalkostnader och en rimlig avkastning

Med schablonmetoden beräknas kapitalkostnaderna utifrån bedömda avskrivningstider och kalkylränta. Kapitalkostnaderna fördelas över tiden med en real annuitetsmetod (RA). Detta innebär bl.a. att ersättningen för kapitalkostnaderna fördelas jämnt över en anläggnings bedömda ekonomiska livslängd. Vid en bedömning av rimlig avkastning och skälig kostnadstäckning avseende en fyraårsperiod för kapitalkostnader som uppstår och fördelas under en fyrtioårsperiod är det dock nödvändigt att ta hänsyn till såväl historiska som framtida förhållanden. Ei återkommer till detta nedan.

När det gäller ellagens krav på beräkning av kapitalkostnader vill Ei särskilt framhålla följande.

För beräkning av skäliga kapitalkostnader anges huvudprincipen om kostnadstäckning och avkastning i 5 kap. 6 § ellagen. Ellagen innehåller dock ingen detaljerad vägledning för hur beräkningen ska göras. I propositionen (2008/09:141 s. 76 ff.) beskrivs flera olika metoder som möjliga men anger att ett val av metod i anläggningstung verksamhet som elnätsverksamhet normalt sett står mellan den nominella linjära metoden och den reala annuitetsmetoden. Det framgår också att det finns både för- och nackdelar med de båda metoderna och att kapitalkostnadsersättningen kommer att bli olika stor för en tillsynsperiod beroende på vilken metod som tillämpas även om båda metoderna är kostnadsriktiga. Det anges vidare att båda modellerna bör vara möjliga att tillämpa ur ett regleringsperspektiv och det överlämnas slutligt till Ei att välja metod.

Med hänsyn till det ovan sagda är det uppenbart att olika metoder för att beräkna kapitalkostnader har stöd i lagstiftningen.

Såvitt gäller en rimlig avkastning i nätverksamheten anges det i propositionen (a. prop. s. 79) att det är upp till Ei att använda WACC metoden eller annan metod vid kalkylering av den skäliga avkastningen. Därmed finns det inga hinder för Ei att frångå WACC metoden eller tillämpa andra metoder.

Vidare framgår det, när det gäller avkastningen (a. prop. s. 79) bl.a. att det faktum att det kalkyleras en rimlig avkastning inom ramen för intäktsramen inte nödvändigtvis innebär att denna avkastning också kommer att utgöra nätföretagets faktiska avkastning i nätverksamheten. Nätföretagets faktiska avkastning kan komma att överstiga vad som är beräknat som en rimlig avkastning i verksamheten. Vidare sägs att om det omvända förhållandet gäller dvs. att nätföretaget har högre kostnader i nätverksamheten än vad som inkluderats i ramen kommer nätföretaget sannolikt få nöja sig med en lägre

avkastning än det beräknade. Det är således tydligt av nämnda proposition att det inte är så att nätföretagets faktiska avkastning kommer att utgöras av den som kalkyleras som en del av intäktsramen. Vad nätföretaget anger föranleder inte Ei att göra en annan tolkning.

Schablonmetoden bygger på en kapacitetsbevarande ansats. Att Ei även använt andra kalkylmetoder i beslutet innebär dock inte att Ei frångår den kapacitetsbevarande *ansatsen*. Ei bedömer att de kalkylmetoder som Ei använt till grund för beslutet bygger på en kapacitetsbevarande ansats (prop. s 72). Det av nätföretaget åberopade utlåtandet av professorn Peter Jennergren (bil. 2 till överklagandet) föranleder inte Ei att ändra sin bedömning i detta avseende.

Ei har i beräkningen av intäktsramen tillmätt nätföretagets kvalitetsnivå under tillsynsperioden betydelse. Ei har därmed tagit hänsyn till kvaliteten i nätföretagets sätt att bedriva nätverksamheten vid utformningen av intäktsramen.

Sammanfattningsvis har Ei således gjort ett antal bedömningar av hur olika principer ska vägas mot varandra. Ei kan därmed inte se att Ei:s bedömning på något sätt skulle avvika från 5 kap. ellagen eller stå i strid med lagstiftarens intentioner. Tvärt om anser Ei att 5 kap. ellagen ger ett stort utrymme för Ei att använda olika metoder för att beräkna vad som är en skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning under tillsynsperioden.

Metoder avviker alltid från verkligheten

När det gäller nätföretagets påstående om att lika elnätsföretag behandlas olika av skäl som saknar stöd i ellagen vill Ei framföra följande.

Vid användning av generella kalkylmetoder finns det alltid en risk för att ett enskilt företags individuella förhållanden inte beaktas i tillräcklig mån. Det kan leda till att nätföretaget, om enbart generella metoder tillämpas, får en alltför stor ram till förfång för nätföretagets kunder, men det kan också leda till att ett enskilt nätföretag får en alltför låg intäktsram.

Ei anser att det är naturligt att Ei utgår från nätföretagets nuvarande omständigheter inklusive nätföretagets intäktsnivåer m.m. som en del av bedömningen av vad som får anses vara en skälig intäktsram. Ei anser inte att de metoder som Ei tillämpat skulle vara diskriminerande för vissa nätföretag.

Med schablonmetoden beräknas en långsiktigt godtagbar intäkt med samma ramvillkor för alla. Det är dock ett faktum att vissa nätföretag idag har tariffer som gör att intäkterna understiger denna nivå med stora belopp. Vid utformningen av besluten har detta därför beaktats på så vis att de nätföretag som har intäkter som är lägre än det belopp som beräknas med schablonmetoden får öka sina intäkter i högre grad än ett nätföretag vars intäkter för perioden 2006-2009 ligger nära schablonmetodens belopp. Principerna är dock desamma för samtliga företag och utgör en avvägning mellan kundernas intresse av stabila tariffer och nätföretagens intresse av kostnadstäckning och avkastning.

Med hänsyn till vad som ovan redovisats bedömer Ei, sammanfattningsvis, att Ei:s kalkylmetoder inte strider mot kravet på likabehandling.

Såsom framgår av detta svaromål medger dock Ei dels att de opåverkbara löpande kostnaderna under tillsynsperioden, dels att kapitalkostnaderna beräknat på nuanskaffningsvärdet för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden, inte omfattas av övergångsperioden under den första tillsynsperioden 2012-2015. Skälen för det utvecklas närmare i avsnittet nedan under rubriken Justering av kalkylmetoderna till första tillsynsperioden. Först avser dock Ei att anföra något mer om varför övergångseffekter av olika kalkylmetoder behöver hanteras.

Övergångseffekter av olika kalkylmetoder behöver hanteras

Ovan har Ei bemött ett antal av de invändningar som nätföretaget fört fram avseende varför enbart schablonmetoden ska tillämpas och inte ”övergångsperioden”. Därtill kan följande tilläggas.

Inledningsvis vill Ei erinra om konsekvenserna av att enbart schablonmetoden skulle användas vid prövning av nätföretagens intäktsramar. I bilaga 4 (s. 2.) till beslutet anges att om nätföretagen skulle få bifall till yrkandena om att enbart schablonmetoden ska ligga till grund för prövningen av intäktsramens storlek, kommer det innebära att elnätsföretagen enligt sina ansökningar tillsammans får tillåtelse att ta ut intäkter till sammanlagt ca 182 miljarder i 2010 års prisnivå för tillsynsperioden 2012-2015. Eftersom besluten är fattade i 2010 års prisnivå tillkommer därutöver prisjustering i enlighet med vad som anges i besluten. Det ska jämföras med nätföretagens intäkter för perioden 2006-2009 som i 2010 års prisnivå uppgår till ca 135 miljarder kronor.[4] Ei kan inte se att det varken i företagens ansökningar om intäktsram eller nu i överklagandena har framkommit några skäl till att en sådan markant förändring av intäkterna skulle vara motiverad. Det ska också erinras om att nätföretagen - med de beslut som har fattats av Ei - ges tillåtelse att höja de totala intäkterna realt med ca 12 % jämfört med år 2010.

Mer om övergångseffekter

I bilaga 4 till beslutet beskrivs de överväganden som Ei har gjort när det gäller behovet att komplettera schablonmetoden med ytterligare några generella kalkylmetoder för att beräkna en skälig intäktsram. Dessa kalkylmetoder benämns i beslutet övergångsperioden och motivet till dessa är i huvudsak att schablonmetoden skulle ge upphov till övergångseffekter (s. 2 f).

> ”Om Ei 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. Det skulle leda till att merparten av nätföretagen skulle kunna öka sina nätavgifter kraftigt.

[4] Den nuvarande intäktsnivån har beräknats från elnätsnätföretagets intäkter för åren 2006-2009. Dessa intäkter har, för respektive år, räknats upp till 2010 års prisnivå med faktorprisindex för elnätsföretag och därefter summerats till en total intäkt.

> Denna ökning ska täcka kostnader för tillkommande investeringar liksom förändringar i de s.k. opåverkbara kostnaderna för tillsynsperioden jämfört med nuvarande intäkter, men inte inflation. Ei kan inte se att en så stor höjning är motiverad av utredningsunderlaget. Sådana ökningar skulle också helt stå i strid med ellagens princip om kundernas intresse av låga och stabila nätavgifter. Av detta skäl är det inte möjligt att enbart tillämpa schablonmetoden i sin nuvarande utformning för att fastställa intäktsramarna eftersom det inte är förenligt med kravet på låga och stabila tariffer. Ei konstaterar att övergången till förhandsprövning med de legala förutsättningar som föreligger ger upphov till övergångseffekter som måste hanteras."

Av bilaga 4 framgår vidare, s. 3, att Ei övervägde några alternativa sätt att hantera övergångseffekterna, bl.a. reducering av nuanskaffningsvärdet, men att Ei slutligt bedömde att det var lämpligt att utjämna den skillnad som intäktsramarna beräknade med schablonmetoden gav i förhållande till dagens intäkter över fyra tillsynsperioder, d.v.s. 16 år.[5]

Det ovan nämnda innebär emellertid inte att Ei, vilket nätföretaget tycks ha uppfattat, har tillämpat en övergångsbestämmelse eller en övergångsregel i strid med ellagen. Den i besluten tillämpade s.k. övergångsperioden avser att leda till att de kalkylmetoder som sammanfattningsvis benämns schablonmetoden, anpassas i en övergångsfas så att kalkylmetoderna i sig inte ger upphov till oönskade effekter på tarifferna.

Att de framtagna kalkylmetoderna skulle kunna ge upphov till övergångseffekter bör inte i sig vara en överraskning för nätföretaget som haft möjlighet att beräkna en intäktsram med schablonmetoden långt innan Ei fick ta del av nätföretagets uppgifter och kunde göra detsamma.

Frågan om övergångseffekter vid tillämpningen av olika kalkylmetoder diskuterades redan i den offentliga utredning som hade till uppgift att utreda och lämna förslag på regler för förhandsprövningen av elnätsavgifter (SOU: 2007:99). ECON Analys AB (ECON) utredde också på uppdrag av utredningen, denna fråga i särskild ordning. Det konstaterades i detta sammanhang, att det var klart att, för de enskilda aktörer som under lång tid konsekvent har tillämpat en viss metod, så riskerar förändrade principer för beräkning av kapitalkostnader att få stor påverkan. ECON konstaterade vidare (a. SOU s. 353) att nätföretagen historiskt sett tillämpat olika metoder för beräkning av kapitalkostnaderna och att detta förväntas ha påverkat tarifferna.

Ovanstående kan beskrivas enligt följande.

För nätföretag som har tillämpat en real annuitetsmetod innebär en övergång till en nominell linjär metod eller vice versa ett byte av kapitalkostnadsmetod. Beroende på var

[5] Eftersom Ei:s beräkningar utgår från företagens intäkter för åren 2006-2009 (i 2010 års prisnivå) måste fördelningen för första tillsynsperioden även omfatta åren 2010 och 2011 och då blir antalet år 18.

nätföretaget är i sin investeringscykel kan byte av metod innebära en risk för att dessa företag inte får skälig ersättning för gjorda investeringar eller att nätföretagen får för hög ersättning under anläggningens livslängd.

Den statliga offentliga utredningen konstaterade vidare att det historiskt sett varit vanligare att företagen tillämpat en nominell linjär kalkylmetod. Samtidigt menade utredningen att det var sannolikt att större aktörer tillämpat den reala annuitetsmetoden under lång tid, kanske under anläggningens hela livslängd. I betänkandet s. 361 f. kan läsas att ECON, med hänsyn till nätföretagens historiska utveckling, hade svårt att hitta något entydigt referensförhållande för nätmarknaden som helhet med vilket det går att jämföra införandet av en ny nätregleringsmodell. Bl.a. ställdes frågan vilka styrmodeller som egentligen hade tillämpats i de svenska nätverksamheterna i genomsnitt under anläggningarnas livstid.

Mot bakgrund av att det saknas detaljerade uppgifter om vilka metoder enskilda nätföretag tillämpat över åren har Ei precis som utredningen, inte kunnat utvärdera hur schablonmetoden avseende beräkning av kapitalkostnaden förhåller sig till enskilda nätföretags historiskt tillämpade principer. Genom att nätföretagen lämnat in sina ansökningar inklusive uppgifter om nuanskaffningsvärdet på kapitalbasen har Ei kunnat klarlägga att schablonmetoden leder till övergångseffekter som beror på ändrade kalkylmetoder tillsammans med det faktum att företagen inte anpassat sina ansökningar om intäktsram till hur kapitalkostnaderna historiskt fördelats ut på kundkollektivet. Övergångseffekterna i det här fallet skulle sammantaget leda till att nätföretagen för fyraårsperioden 2012-2015 skulle få en alltför hög avkastning på kapitalet.

När det gäller lämpliga metoder för att hantera övergångseffekter konstaterar Ei att utredningen uppgav följande i denna fråga när det gällde förslag till hantering av övergångseffekter (a. SOU s. 368).

> ”Det är dock inte givet hur varje förändring skall hanteras, ofta finns olika möjligheter. Effekterna av förändringarna bör analyseras dels för sig dels på aggregerad nivå för att ge en helhetsbild. Utformningen kan då anpassas så att eventuella trappstegsförändringar eller snedvridande faktorer till följd av de sammanlagda förändringarna överlag blir så begränsade som möjligt. ”

Att historiska intäkter tillmäts betydelse i Ei:s beslut om intäktsram är därmed det sätt som Ei bedömt vara rimligast att använda för att uppnå en sådan anpassning som utredningen ansett vara nödvändig (se bilaga 4 till beslutet). Se dock vidare nedan i avsnittet med rubriken Justering av kalkylmetoderna till första tillsynsperioden.

Lagligt stöd för metoden i sin helhet

Ellagen, regeringsformen och elmarknadsdirektivet

Så som framgår av det ovan anförda anser Ei att den sammantagna metoden för att beräkna intäktsramen varken strider mot ellagen, regeringsformen eller elmarknadsdirektivet. Nätföretaget har emellertid även invänt att Ei vid sin skälighetsbedömning har tillämpat ellagen i dess lydelse före den 1 juli 2002 vilket Ei i och för sig bestrider. Till utveckling av denna inställning får Ei anföra följande.

Skälighetsbedömningen

Elnätsnätföretaget anser att Ei:s beslut om fastställande av intäktsram står i strid med lag och förarbeten, vilket Ei bestrider. Nätföretaget har bl.a. anfört att Ei:s motiv ”för införandet av övergångsperioden är intresset av ”låga och stabila” elnätsavgifter” samt att Ei förbiser att den ellag som Ei har att tillämpa inte tar sikte på dessa kriterier. I stället ska, enligt elnätsnätföretaget, bedömningen utgå ifrån elnätsföretagens skäliga kostnader och en rimlig avkastning för nätverksamheten. Ei menar att kundintresset ska beaktas inom ramen för denna bedömning. Regleringen syftar självfallet inte ensidigt till att nätföretagens rätt till skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning ska tillvaratas.

Såsom nätföretaget redovisat under avsnitt 5 med rubrik Elnätsregleringen, har ellagen ändrats vid ett flertal tillfällen såvitt avser frågan om hur skälighetsbedömningen av nätföretagens nättariffer ska gå till.

Det huvudsakliga syftet med de ändringar av 4 kap. 1 § ellagen, som infördes genom (SFS 2002:121) och som trädde i kraft den 1 juli 2002, var att förenkla tillsynen. Lagstiftaren betonade även att eftersom nätverksamhet är ett naturligt monopol, som inte bedrivs på en konkurrensutsatt marknad, måste det finnas en statlig reglering och tillsyn av tarifferna för att förhindra att nätkoncessionshavarna tar ut oskäliga vinster från nätverksamheten. Denna reglering och tillsyn har funnits sedan produktion av och handel med el avreglerades den 1 januari 1996.[6] Detta torde i och för sig inte vara tvistigt i målet. Det som däremot är tvistigt är om konsumentintresset särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen, vilket är Ei:s uppfattning. För att visa att så är fallet anser Ei det vara nödvändigt att göra en viss historisk tillbakablick.

Ändringarna av ellagen 2002

Genom de ovan nämnda ändringarna år 2002 av hur skälighetsbedömningen skulle gå till, togs visserligen det uttryckliga kravet på att konsumentintresset särskilt skulle beaktas bort. Men detta förhållande kan inte tolkas som att elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer inte längre skulle beaktas vid skälighetsbedömningen. Förutom detta kriterium, ströks även meningen om att hänsyn skulle tas till en rimlig avkastning i nätverksamheten. Nätkoncessionshavarens kostnader hade nämligen blivit utgångspunkten för skälighetsbedömningen vilket var nödvändigt för att kunna bedöma kriteriet ”rimlig avkastning i nätverksamheten”. Att bedöma en nätkoncessionshavares kostnadsmassa är, enligt förarbetsuttalandena, mycket resurskrävande. [7] Detta innebär

[6] Prop. 2001/02:56, Energimarknader i utveckling-bättre regler och tillsyn s. 18 ff.
[7] A. prop. s. 19-20

enligt Ei att det inte var kriteriet att konsumentintresset särskilt skulle beaktas som föranledde förslaget om att tillsynen skulle förenklas, utan det andra kriteriet som innebar att kostnadsmassan skulle bedömas. Det hade inte heller utvecklats någon nämnvärd praxis om tolkningen av bestämmelsen i dess lydelse före den 1 juli 2002. Regeringen påpekade att även dessa föreslagna ändringar av ellagen var en ramlagstiftning som behövde preciseras genom en utveckling av rättspraxis. Bedömningen var dock att en sådan utveckling torde underlättas av att tillsynen blev enklare och mindre resurskrävande.

Regeringen ansåg sammantaget att det förslag som utredningen lagt fram skulle leda till att tillsynen kunde förenklas. Förslaget innebar att vid skälighetsbedömningen av nättarifferna, skulle inte kostnaderna i nätverksamheten vara utgångspunkten utan den samlade prestationen som nätkoncessionshavaren utför. Skälighetsbedömningen avsåg att avgöra om nättariffen (dvs. de samlade intäkterna) kunde anses skälig i förhållande till denna prestation. En prestation måste således fastställas som skulle bygga på dels en objektiv bedömning av prestationen, dels en subjektiv sådan.[8]

Det finns inga särskilda uttalanden i propositionen om varför lagstiftaren valde att stryka meningen om att konsumentintresset särskilt skulle beaktas. Anledningen till ändringarna var som sagt att förenkla tillsynen och att fokus skulle tas från att bedöma kostnader till att bedöma den samlade prestationen. Detta gällde alltså bedömningen av vad som avsågs med en rimlig avkastning i nätverksamheten. Nättariffer skulle naturligtvis fortfarande vara skäliga. Med detta måste förstås att elanvändarnas intresse av låga och stabila nättariffer alltjämt skulle beaktas.

Kravet enligt 3 kap. 9 § första stycket ellagen att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning ändrades inte och gäller även i dag. Såsom påpekats i det inledande avsnittet, avses med skäliga villkor bl.a. priset. Priset för överföringen av el ska alltså vara skäligt (se. t.ex. prop. 1993/94:162 s. 152 och prop. 1996/97:136 s.143 f.). Enligt sistnämnda förarbeten s. 143 anförs att skyldigheten att överföra el för annans räkning är en för den nya elmarknaden (dvs. efter avregleringen) bärande princip. Överföringen ska ske på skäliga villkor och denna skyldighet ingår i nätmyndighetens tillsynsansvar.

Ändringar av ellagen 2006

I regeringens proposition 2004/05:62 - Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m. föreslogs vissa ändringar i ellagen för genomförande av det s.k. reviderade elmarknadsdirektivet.

I samma förarbeten [9] anförde regeringen att, för att det inte ska råda någon tvekan om att den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i elmarknadsdirektivet, behöver reglerna kompletteras på så sätt att tillsynsmyndigheten gör en förhandsprövning av tarifferna för överföringe av el. Frågan behövde dock utredas vidare.

[8] A. prop. s. 20-21
[9] Prop. 2004/05:62 s. 82

Det nämns inget särskilt i övrigt om hur skälighetsbedömningen skulle göras (se a. prop. Avsnitt 9 Tillsyn m.m. s. 78-84) med anledning av dessa ändringar t.ex. på vilket sätt konsumentintresset skulle beaktas.

Förhandsprövning av nättariffer - Skälighetsbedömning av nätkoncessionshavares intäkter

Genom de lagändringar som genomfördes av framförallt 4 kap. och 5 kap. ellagen den 1 januari 2012 och 1 januari 2011 (SFS 2009:892) infördes s.k. förhandsprövning av nättariffer. (Förarbetena återfinns i SOU 2007:99 Elnätsutredningens delbetänkande och prop. 2008/09:141 – Förhandsprövning av nättariffer). Den ”stora” förändringen är att det numer ska göras en förhandsprövning enligt 5 kap. ellagen. Kapitlet har bl.a. rubriken Skälighetsbedömning av nätkoncessionshavares intäkter. 4 kap innehåller numer enbart regler om hur nättariffer ska vara utformade. De ”metodparametrar” som infördes i 4 kap. för att genomföra det reviderade elmarknadsdirektivet är borttagna eftersom de inte behövs. I 4 kap. 1 § finns i stället en hänvisning till att 5 kap. innehåller bestämmelser om fastställande av intäktsram.

Frågan i målet gäller bl.a. hur skälighetsbedömningen ska göras enligt denna förhandsprövning och om den skiljer sig åt från det som tidigare gällt avseende kundernas rätt till stabila och låga tariffer. Ei anser att regelverket ger stöd för att kunderna fortfarande har en sådan rätt.

Den nya tillsynsmodellen - förhandsprövning - och skälighetsbegreppet

Prövningen enligt den s.k. förhandsregleringen avser nätföretagens samlade intäkter i nätverksamheten och inte den enskilda nättariffen för kunden. När det gäller frågan om hur konsumentintresset ska beaktas finns ett flertal uttalanden i förarbetena (prop. 2008/09:141) som ger stöd för Ei:s uppfattning att kundernas intresse av låga och stabila tariffer ska tas i beaktande. Nedan följer ett antal exempel på detta.

”Konsumentintresset kan även fortsättningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. krav på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagens avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Regeringen föreslår därför att förhandsprövningen av nättarifferna sker genom fastställande av en ram för nätföretagens intäkter.” [10]

Dessutom tyder införandet av periodiseringsmöjligheten enligt 5 kap. 17 § ellagen och förarbetsuttalandena på samma sak. ”För att undvika onödiga variationer i kundernas nättariffer bör nätföretaget ha möjlighet att ansöka om att intäkter ska periodiseras under en längre tidsrymd, dvs. delas upp på två eller flera tillsynsperioder.”[11]

[10] Prop. 2008/09:141 s. 31
[11] A. prop. s. 44

Även förarbetsuttalandena om skälet till att införa ett s.k. överdebiteringstillägg enligt 5 kap. 20-21 §§ ellagen talar för att konsumentintresset dvs. rätten till låga och stabila tariffer ska beaktas. I a. prop. s. 46 ff., särskilt s. 48-49 redogörs för hur regleringen ska hantera avvikelser från intäktsramen. Under rubriken Överdebiteringstillägg, [12] finns stöd för att lagstiftaren tänkt sig att tarifferna ska vara jämna och stabila under tillsynsperioden. ”En nackdel med modellen med engångsbelopp är att en sådan sanktion efter tillsynsperiodens slut inte ger nätföretaget något incitament att hålla en jämn och stabil tariff under tillsynsperioden, något som är positivt ur kundperspektiv, eftersom det skapar förutsägbarhet och trygghet när det gäller avgiftsnivåerna under tillsynsperioden.”

Ytterligare stöd för denna tolkning finns i förarbetena[13]. ”Energinätsutredningen har, med hänvisning till erfarenheter som gjorts i övriga Norden, gjort bedömningen att en möjlighet för nätföretagen att kunna fördela intäkterna under perioden sannolikt inte skulle medföra att nätavgifterna höjs och sänks på ett dramatiskt sätt. Utredningen har dock framhållit att om det skulle visa sig att denna bedömning inte är korrekt och att den föreslagna regleringen skulle riskera att leda till instabila avgifter, bör frågan åter hanteras.” ”Det finns i nuläget inget berett underlag för att införa bestämmelser som särskilt ska motverka stora avgiftsfluktuationer under tillsynsperioden till följd av systematisk överdebitering. Detta är inget hinder för att nu införa en modell med engångsbelopp. Regeringen avser emellertid att noga följa nätföretagens tariffsättning. Om det visar sig att nättarifferna blir instabila till förfång för kunderna, finns anledning för regeringen att återkomma med lämpliga åtgärder för att förhindra det.”

Slutligen kan hänvisas till vad som anförs under rubriken Kunderna.[14]
”Genom regleringen ska nätkunderna beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris”.
”Regeringens förslag berör kunderna indirekt genom att intäktsramen kommer att få betydelse för hur höga avgifter nätkunderna kan debiteras under tillsynsperioden.”
”Regeringen har inte för avsikt att byte av tillsynsmodell i sig ska påverka nättariffernas skälighet.”

Det som anförts ovan ger ytterligare stöd - förutom det som framgår av beslutet om fastställande av intäktsramen - för Ei:s tolkning av ellagen att man vid bedömningen enligt 5 kap. 6 § ellagen även ska beakta kundernas intresse av låga och stabila elnätstariffer. Syftet med att reglera elnätsavgifterna är, och har således varit, att särskilt övervaka kundernas intresse av att överföringen av el sker på skäliga villkor. Eftersom nätverksamhet är ett s.k. naturligt monopol är denna övervakning eller tillsyn särskilt viktig för kunderna. Nätföretagets påstående om att Ei inte skulle få beakta kundintresset är således helt ogrundat och strider mot hela syftet med regleringen.

Invändningen om att övergångsperioden skulle stå i strid med såväl ellag som 1 kap. 9 § regeringsformen

[12] A. prop. s. 48
[13] A. prop. s. 49
[14] A. prop. s. 94

I detta sammanhang vill Ei bemöta det rättsutlåtande av professorn Thomas Bull som nätföretaget åberopat som stöd för sin ståndpunkt att övergångsperioden skulle stå i strid med såväl ellagen som 1 kap. 9 § regeringsformen (avsnitt 8.1).

Enligt bedömningen i rättsutlåtandet skulle Ei ha förfarit osakligt, i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen, ”när man i sina beslut tagit hänsyn till en faktor – kundernas intresse av låga och stabila tariffer – som inte framgår av den för myndigheten bindande regleringen.” Vidare har den bedömningen gjorts i utlåtandet att själva uppskjutandet av ”det faktiska genomslaget för regleringen om rätt till rimlig avkastning” i det närmaste är att bedriva energipolitik från en verkställande myndighets sida.

Ei har i ovanstående avsnitt gått igenom förarbetsuttalanden och som framgått menar Ei att den gjorda tolkningen att hänsyn ska tas till kundernas rätt till låga och stabila nättariffer är korrekt. Utformningen av Ei:s metod är inte att bedriva energipolitik. Det är i stället på det viset, såsom också påpekats i utlåtandet, att besluten ”om intäktsramar just är sådana beslut där myndigheten har ett relativt stort utrymme för fritt skön”… samt att ”Ei har ett betydande utrymme att anpassa sin modell till det som är lämpligast och mest rättvisande utifrån ellagens regler och syften.”

Ei har inte heller beaktat kundernas intressen av låga och stabila nätavgifter *istället för* nätföretagens rätt till en rimlig avkastning. Dessa intressen ska nämligen inte ses som alternativa. En avvägning måste göras vid prövningen. En förutsättning för att en avkastning ska anses rimlig och en tariff skälig är att kundernas intressen inte träds för när. Det stämmer alltså inte att Ei har skjutit upp det faktiska genomslaget för regleringen om rätt till rimlig avkastning. Genom Ei:s beslut får företagen redan från och med 2012 möjlighet till en rimlig avkastning. Om övergångseffekterna inte hade tagits om hand hade det däremot medfört att företagen skulle ha fått möjlighet att ta ut en orimligt hög avkastning. Rättsutlåtandet tycks således bygga på en missuppfattning av innebörden i Ei:s beslut.

Det kan också påpekas att besluten om intäktsramar inte reglerar prisutvecklingen på elmarknaden såsom elpriserna vilket formuleringarna på sid. 2 fjärde stycket i utlåtandet synes mena.

Justering av kalkylmetoderna till första tillsynsperioden

På sätt som beskrivs i bilaga 4 till det överklagade beslutet utvärderade Ei, när Ei hade tillgång till nätföretagens ansökningar, några olika sätt att utforma besluten för att inte dessa skulle ge upphov till orimliga övergångseffekter. Dessa sätt återges och beskrivs i bilaga 4 till beslutet om fastställande av intäktsram för nätföretaget och har även redovisats ovan. Den metod som slutligen valdes innebär således att nätföretaget får en reducerad intäktsram jämfört med om schablonmetoden uteslutande hade använts. Utfallet för respektive nätföretag skiljer sig åt.

Med kalkylmetoderna ska således sammantaget en skälig intäktsram för nätföretaget beräknas. Ei har efter att besluten fattats uppmärksammat två icke önskvärda effekter av kalkylmetoderna som har generell betydelse för intäktsramen. Det gör att Ei delvis

medger nätföretagets yrkanden under punkterna 1 och 2 under förutsättning att det beräknas på det sätt som redovisas under följande två rubriker samt i bilaga 3 till detta yttrande.

Opåverkbara löpande kostnader

Nätföretaget har framfört att Ei:s kalkylmetoder medför att nätföretaget inte får full täckning för s.k. opåverkbara löpande kostnader. Bakgrunden till att nätföretaget anför detta är att Ei:s beräkning av den samlade intäktsramen och den övergångsperiod som tillämpas även kommit att omfatta de opåverkbara kostnaderna.

Av förarbetena (a.prop. s. 65) framgår att sådana kostnader som företagen inte kan påverka bör kunna betraktas som skäliga i sin helhet. Det har också varit Ei:s avsikt att så ska ske. Dock har den beräkningsformel som Ei tillämpat i beslutet om intäktsram givits en utformning som gör att de opåverkbara löpande kostnaderna för tillsynsperioden inte fullt ut påverkar intäktsramens storlek trots att de opåverkbara löpande kostnaderna inte förorsakar övergångseffekter som ska justeras. Ei medger därför ändring av beslutet genom att en annan formel bör användas vid beräkning av intäktsramens storlek, vilket framgår av bilaga 3. Denna formel innebär att de löpande opåverkbara kostnaderna som nätföretaget tagit upp i sin årsrapport för referensperioden 2006-2009 i 2010 års prisnivå *exkluderas* från den i beslutet angivna posten nuvarande intäkter för referensperioden i 2006-2009. Vidare minskas det belopp som beräknas enligt schablonmetoden med de prognostiserade opåverkbara kostnaderna för tillsynsperioden 2012-2015. De prognostiserade opåverkbara kostnaderna för 2012-2015 läggs sedan till efter att reduceringen för övergångseffekten har beräknats. En detaljerad beskrivning av beräkningsformeln redovisas i bilaga 3.

Nya investeringar

Nätföretaget har framfört att Ei:s kalkylmetoder medför att nätföretaget inte får full kostnadstäckning för nya investeringar. Bakgrunden till att nätföretaget anför detta är att den övergångsperiod som tillämpas påverkar den kostnadstäckning som nätföretaget tillerkänns när nätföretagets s.k. kapitalbas ökar.

Ei anser att det vid beräkning av intäktsramen finns skäl att skilja på investeringar som ersätter befintliga anläggningar och investeringar i utökade anläggningar t.ex. nya nät. När det gäller investeringar i exempelvis helt nya nät så innebär det normalt att nätföretagets verksamhet utökas genom tillkommande nätkunder i ett nybyggt bostadsområde eller vindkraftsanslutningar. I dessa fall uppkommer inte en sådan övergångseffekt som beskrivits i avsnittet ovan under rubriken Övergångseffekter av olika kalkylmetoder behöver hanteras. När det gäller anläggningar avseende nya nät (nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden) finns det således inte något skäl att reducera de kapitalkostnader som beräknas med schablonmetoden under den första tillsynsperioden 2012-2015.

Liksom i fallet med opåverkbara kostnader har den beräkningsformel som Ei tillämpat i beslutet om intäktsram givits en utformning som gör att investeringar i nya nät inte fullt ut påverkar intäktsramens storlek. Ei medger därför ändring av beslutet genom att en annan formel bör användas vid beräkning av intäktsramens storlek, vilket framgår av bilaga 3. Denna formel innebär att de kapitalkostnader som beräknas av Ei på nätföretagets ökade nuanskaffningsvärde för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012-2015. En detaljerad beskrivning av beräkningsformeln redovisas i bilaga 3.

Övriga frågor

Index- uppräkning av intäkter för åren 2006-2009 m.m.

I avsnitt 11 framför nätföretaget synpunkter på att det av Ei använda faktorprisindexet för stam- region- och lokalnät har vissa brister. Sammanfattningsvis anser nätföretaget att såvitt avser hanteringen av opåverkbara kostnader ger det av Ei angivna indexet ett resultat ”så missvisande att det inte står i överensstämmelse med gällande lag”. Ei bestrider att så är fallet.

Användningen av index för att räkna upp olika poster till 2015 års penningvärde är nödvändigt mot bakgrund av att intäktsramen ska stämmas av först vid tillsynsperiodens slut, dvs. 2016 och inte stämmas av löpande i varje års prisnivå eftersom det inte finns krav på nätföretaget att intäkterna ska motsvara intäktsramen vid en särskild tidpunkt i tillsynsperioden. Konsekvensen av detta är att intäktsramen som är beslutad i 2010 års prisnivå behöver räknas upp till 2015 års prisnivå vid avstämningen 2016. Intäkterna, som nätföretaget bokfört löpande under tillsynsperioden behöver på motsvarande sätt räknas upp till 2015 års penningvärde.

När det gäller tillämpade index följer det av 12 § förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen att vid beräkningen av kapitalbasen ska förändringen i prisläget anses svara mot faktorprisindex för byggnader. I övrigt anger inte ellagen eller dess följdföreskrifter vilka index som ska tillämpas.

Alla index har brister då dessa består av antaganden om underindex och vikter. Ei har i beslutet om intäktsram valt att ta utgångspunkt i det faktorprisindex som Statistiska Centralbyrån utarbetat för elnätsverksamhet. Ei anser att detta index och dess delindex ger en tillräckligt rättvisande bild av kostnadsökningarna i nätverksamheten. Skäl saknas därför att ändra de index som Ei beslutat ska användas för att justera intäktsramen respektive intäkterna vid avstämningen efter tillsynsperiodens slut. I bilaga 4 bifogas SCB:s rapport som beskriver hur faktorprisindexet för elnätsföretag är framtaget. Rapporten har namnet Metodrapport för faktorprisindex avseende elnätsföretag åt Energimarknadsinspektionen januari 2011. Det framgår närmare av rapporten bl.a. hur SCB gått tillväga för att ta fram nämnda index, vad det avser mäta och dess konstruktion m.m.

Påstådda risker

I avsnitt 7 i överklagandet, Nya krav på elnätsföretagen, redovisas ett antal krav som ställs på nätföretagen såsom leveranssäkerhet och timvis mätning samt att dessa krav sammantaget ställer krav på nyinvesteringar i näten. Nätföretaget menar att Ei:s regleringsmodell som lett fram till besluten om intäktsramar för den första tillsynsperioden är ”direkt kontraproduktivt i förhållande till uppställda mål då beslutet ger elnätsföretagen negativa ekonomiska incitament att genomföra investeringar i elnätet före 2024”. Ei delar inte denna bedömning. Till att börja med kan konstateras att den kalkylränta (WACC) som framtagits av bl.a. Grant Thornton (bil. 5) Estimering av kalkylränta (WACC) för elnätsverksamhet under tillsynsperioden 2012-2015, april 2011 och Ernst & Young (bil. 6) Energimarknadsinspektionen: Estimering av kalkylränta för elnätsverksamhet för åren 2012-2015, 18 februari 2011 beaktar sådana risker som nätföretaget lyfter fram i avsnitt 7. Se t.ex. Grant Thorntons rapport avsnitt 6.1.4 Övriga riskpremier och hur hänsyn tas till bl.a. regulatoriska risker. Kalkylräntan tar således höjd för nämnda risker.

Justering efter tillsynsperiodens utgång

Av det som nätföretaget anfört under avsnitt 6.2.3. i överklagandet framgår att det för nätföretaget är oklart om Ei avser att prisjustera de historiska intäkterna vid avstämningen efter tillsynsperiodens utgång. Ei önskar därför precisera att dessa intäkter från 2006-2009 ska räknas upp till 2015 års prisnivå med index FPI för elnätsverksamhet.

I sammanhanget önskar Ei också upplysa om att ett särskilt PM och prognosverktyg har upprättats till stöd för nätföretagens interna uppföljning. Detta PM benämns, Handledning, som beskriver ett verktyg för nätföretagens årliga interna uppföljning, Prognosverktyget. Vid utarbetandet av sistnämnda verktyg har en referensgrupp med deltagare från nätföretag deltagit. Syftet med prognosverktyget, som nätföretagen har tillgång till via Ei:s hemsida, är att företagen ska kunna göra årliga uppskattningar av hur intäktsramen utvecklar sig för respektive redovisningsenhet. Av handledningen och verktyget framgår att intäkterna för åren 2006-2009 förväntas prisjusteras. Ei har inget att invända mot att detta tydliggörs i domslutet i enlighet med vad som framgår under rubriken Inställning till allmänna yrkanden och grunder.

Omprövning av intäktsramen och periodisering

Med anledning av nätföretagets invändningar om att intäktsramen inte skulle ge utrymme för de investeringar som behöver göras p.g.a. krav från lagstiftaren såsom mätreformen och annat som nämns i överklagandet vill Ei särskilt poängtera att situationer givetvis kan uppkomma under tillsynsperioden som inte kunnat förutses vid fastställandet av intäktsramen. Såsom påpekas i förarbetena (prop. 2008/09:141 s.38 f) kan det vara påkallat med en ändring av intäktsramen i vissa fall både under och efter

tillsynsperioden. En koncessionshavare har därför möjlighet att begära omprövning enligt 5 kap. 10 och 12 §§ ellagen.

Vad gäller nyanslutningar och intäkter från dessa kan det också påpekas att det finns en möjlighet att ansöka om att intäkter ska periodiseras på så vis att delar av intäkter under tillsynsperioden ska tas med i intäktsredovisningen först för senare tillsynsperioder i enlighet med vad som stadgas i 5 kap. 17 § ellagen.

Sammanfattning

Av det som anförts ovan framgår sammanfattningsvis att Ei medger att det överklagade beslutet ändras på så sätt att de opåverkbara löpande kostnaderna och kapitalkostnader för investeringar minus utrangeringar under tillsynsperioden i sin helhet ska ingå i intäktsramen under den första tillsynsperioden 2012-2015. Ei medger även att intäkterna för åren 2006-2009 prisjusteras till 2015 års prisnivå. I övrigt bestrider Ei de yrkade ändringarna.

Vad gäller frågan om målets fortsatta handläggning enligt yrkandet under punkten 3 överlämnar Ei åt förvaltningsrätten att avgöra om ärendet ska återförvisas eller inte.

Beslut i detta yttrande har fattats av generaldirektören Yvonne Fredriksson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit ställföreträdande generaldirektören Tony Rosten, chefsjuristen Göran Morén, biträdande chefsjuristen Hanna Abrahamsson, avdelningschefen Caroline Törnqvist samt verksjuristen Christina Hjulström, föredragande.

Yvonne Fredriksson

Christina Hjulström

Bilagor till yttrandet

1 Ei:s faktablad från april 2011: Ram sätts för elnätsföretagens avgifter
2 Generaldirektörens brev till elnätsföretagen daterat den 9 september 2011
3 Ny formel för beräkning av intäktsram
4 SCB:s metodrapport för faktorprisindex avseende elnätsföretag
5 Estimering av kalkylränta för elnätsverksamhet för åren 2012-2015 (Grant Thornton)
6 Estimering av kalkylränta för elnätsverksamhet för åren 2012-2015 (Ernst & Young)