



**KLAGANDE**

Elverket Vallentuna AB, 556577-2141  
Box 36  
186 21 Vallentuna

**Ombud**

Advokat Torgny Wetterberg  
Advokat Kristoffer Ribbing  
Advokat Josefin Mallmin  
A1 Advokater KB  
Riddargatan 13 A  
114 51 Stockholm

**MOTPART**

Energimarknadsinspektionen  
Box 155  
631 03 Eskilstuna

**Ombud**

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

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

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

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

1. Förvaltningsrätten bifaller Elverket Vallentuna AB:s yrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av intäktsram.
2. Förvaltningsrätten bifaller Elverket Vallentuna AB:s yrkande om att den reala kalkylräntan före skatt ska fastställas till 6,5 procent.
3. Förvaltningsrätten bifaller delvis Elverket Vallentuna AB:s yrkande om ökning av de löpande påverkbara kostnaderna med 2,3 procent av nätföretagets genomsnittliga löpande påverkbara kostnader för åren 2006-2009, reducerade med ett effektiviseringskrav på 1,0 procent. Förvaltningsrätten avslår i övrigt yrkandet avseende löpande påverkbara kostnader.
4. Förvaltningsrätten återförvisar målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram avseende redovisningsenhet REL00202 för tillsynsperioden 2012–2015 till faktiskt belopp, med beaktande av förutsättningarna i punkt 1-3. Detta kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE .....</b>	<b>2</b>
<b>BAKGRUND .....</b>	<b>6</b>
<b>YRKANDEN .....</b>	<b>7</b>
<b>Nätföretaget.....</b>	<b>7</b>
<b>Energimarknadsinspektionen.....</b>	<b>9</b>
<b>BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV .....</b>	<b>10</b>
<b>ÖVERGÅNGSMETODEN .....</b>	<b>12</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>12</b>
<b>Vad nätföretaget anfört.....</b>	<b>13</b>
Inledning .....	13
Information .....	13
Övergångsmetoden och historiska intäkter .....	14
Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten .....	16
Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning.....	17
Övriga konsekvenser vid tillämpning av övergångsmetoden.....	18
<b>Vad Energimarknadsinspektionen anfört .....</b>	<b>22</b>
Inledning .....	22
Information .....	22
Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten .....	23
Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning.....	26
Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden.....	27
<b>Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar).....</b>	<b>29</b>
Thomas Bull.....	29
Peter Jennergren .....	30
Lars Bergman och Ulf Jakobsson.....	31
<b>Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar).....</b>	<b>32</b>
Stefan Yard.....	32
<b>Förvaltningsrättens bedömning .....</b>	<b>34</b>
Konsumentintresset.....	34

Rimlig avkastning .....	37
Konsekvenser i övrigt .....	39
Sammanfattning .....	40
<b>KALKYLRÄNTA (WACC) .....</b>	<b>41</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>41</b>
<b>Vad nätföretaget anfört.....</b>	<b>44</b>
Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta .....	44
Avdrag för skattecredit .....	45
Övrigt.....	46
<b>Vad Energimarknadsinspektionen anfört .....</b>	<b>46</b>
Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta .....	46
Avdrag för skattecredit .....	48
<b>Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar).....</b>	<b>49</b>
Thore Johnsen.....	49
Peter Jennergren .....	50
Tomas Kåberger .....	51
Mattias Ganslandt .....	52
Kenth Skogsvik.....	54
PwC .....	55
KPMG.....	56
ICECAPITAL.....	58
<b>Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar) .....</b>	<b>59</b>
Ernst & Young .....	59
Grant Thornton.....	60
Stefan Yrd.....	61
Jan Bergstrand.....	62
<b>Förvaltningsrättens bedömning .....</b>	<b>63</b>
Inledning .....	63
Riskfri ränta .....	64
Särskild riskpremie .....	67
Justering av betavärdet med Bloombergomräkning .....	68

Skuldsättningsgrad .....	70
Avdrag för skattecredit .....	71
Sammantagen bedömning avseende skälig kalkylränta .....	73
<b>INDEXERING .....</b>	<b>74</b>
<b>HISTORISKA INTÄKTER.....</b>	<b>74</b>
<b>LÖPANDE PÅVERKBARA KOSTNADER .....</b>	<b>74</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>74</b>
<b>Vad nätföretget anfört.....</b>	<b>75</b>
<b>Vad Energimarknadsinspektionen anfört .....</b>	<b>77</b>
<b>Förvaltningsrättens bedömning .....</b>	<b>77</b>
<b>SLUTSATSER .....</b>	<b>78</b>
<b>HUR MAN ÖVERKLAGAR.....</b>	<b>79</b>

**BAKGRUND**

Elverket Vallentuna AB (nätföretaget) bedriver elnätsverksamhet, redovisningsområde REL00202. Nätföretaget har i förslag till intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 begärt att intäktsramen ska fastställas till 498 875 tkr. Energimarknadsinspektionen beslutade den 28 oktober 2011 att för den aktuella tillsynsperioden, bl.a. i den fråga som nu är aktuell, fastställa intäktsramen till 316 098 tkr i 2010 års prisnivå.

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

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

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

Grunderna för beräkning av intäktsram finns i 5 kap. ellagen och i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (kapitalbasförordningen). Frågor om t.ex. avskrivningstider, kalkylränta,

fördelning av kapitalkostnader över tid och kvaliteten i nätverksamheten har överlämnats till rättstillämpningen.

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

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

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

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

## YRKANDEN

### Nätföretaget

Nätföretaget yrkar i första hand att förvaltningsrätten fastställer att schablonmetoden, utan tillämpning av övergångsmetoden, ska tillämpas vid beräkning av intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015.

För det fall förstahandsyrkandet inte skulle bifallas yrkar nätföretaget i andra hand att förvaltningsrätten fastställer att nätföretaget, vid beräkning av intäktsramen, ska få full täckning för sina löpande opåverkbara kostnader.

För det fall förstahandsyrkandet inte skulle bifallas yrkar nätföretaget vidare i andra hand att förvaltningsrätten fastställer att metodiken för övergångsmetoden inte alls ska tillämpas för investeringar (vare sig för värdehöjande- eller reinvesteringar) som görs under perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2015.

För det fall ovanstående yrkande om investeringar inte skulle bifallas yrkar nätföretaget i tredje hand att förvaltningsrätten fastställer att metodiken för övergångsmetoden inte ska tillämpas för sådana värdehöjande investeringar som görs under perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2015.

Oberoende av bedömningen av yrkandena ovan yrkas att förvaltningsrätten, med ändring av beslutet, fastställer att en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent ska användas vid beräkningen av intäktsramens kapitalkostnad i schablonmetoden istället för den av Energimarknadsinspektionen använda procentsatsen om 5,2.

För det fall förstahandsyrkandet om övergångsmetoden inte skulle bifallas yrkar nätföretaget vidare i andra hand att förvaltningsrätten fastställer att Energimarknadsinspektionen vid indexering av historiska intäkter ska tillämpa samma index som tillämpas i schablonmetoden vid indexering av kapitalbasen och löpande påverkbara kostnader (faktorprisindex för byggnader och faktorprisindex för drift- och underhållskostnader påverkbart).

För det fall förstahandsyrkandet om övergångsmetoden inte skulle bifallas yrkar nätföretaget vidare i andra hand att förvaltningsrätten fastställer att vid beräkning av intäktsramen för åren 2012-2015, de historiska intäkterna åren 2006-2009 ska beräknas till 298 630 tkr i stället för 257 416 tkr.



Nätföretaget yrkar, fristående från övriga yrkanden, att förvaltningsrätten fastställer att vid beräkningen av intäktsramen för åren 2012-2015, de löpande påverkbara kostnaderna ska beräknas till 141 300 tkr istället för 115 826 tkr.

Nätföretaget yrkar slutligen att förvaltningsrätten, vid bifall till något av yrkandena ovan, överlämnar eller återförvisar ärendet till Energimarknadsinspektionen för förnyad handläggning för fastställandet av intäktsramen till faktiskt belopp för tillsynsperioden 2012–2015. Vid denna handläggning ska intäktsramen beräknas med tillämpning av de förändringar som följer av förvaltningsrättens domslut enligt ovanstående yrkanden.

#### **Energimarknadsinspektionen**

Energimarknadsinspektionen bestrider nätföretagets yrkande om att schablonmetoden ska tillämpas utan tillämpning av övergångsmetoden.

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

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet om kalkylräntan, och vidhåller att den reala kalkylräntan före skatt i beräkningen av intäktsramen ska vara 5,2 procent.

Energimarknadsinspektionen bestrider att intäkterna för åren 2006–2009 prisjusteras på det sätt nätföretaget yrkat men medger att intäkterna vid

beräkningen prisjusteras till 2015 års prisnivå vid tillsynsperiodens slut med index FPI för elnätsföretag (regionnät respektive lokalnät).

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet om att de historiska intäkterna för åren 2006-2009 ska ändras.

Energimarknadsinspektionen bestrider yrkandet om att beloppet för de löpande påverkbara kostnaderna ska ändras.

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

### **BEVISBÖRDA OCH BEVISKRAV**

Den första frågan förvaltningsrätten har att pröva i målet är om Energimarknadsinspektionen har haft rätt att vid fastställande av nätföretagets intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 tillämpa övergångsmetoden. För det fall förvaltningsrätten finner att övergångsmetoden ska tillämpas, har förvaltningsrätten därefter att pröva nätföretagets andra- och tredjehandsyrkanden om justeringar i övergångsmetoden. Förvaltningsrätten har även att pröva nätföretagets fristående yrkanden dels om en real kalkylränta före skatt på 6,5 procent, dels om en ökning av de löpande påverkbara kostnaderna.

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

Förvaltningsrätten anser att det är nätföretaget som har att övertyga domstolen om att det fattade myndighetsbeslutet är felaktigt, exempelvis

genom att lägga fram utredning och bevisning som stödjer nätföretagets sak. Bevisbördan åvilar således nätföretaget till dess beviskravet uppfyllts. Härefter går bevisbördan över på den motstående parten.

Med beviskrav avses till vilken grad den förpliktade parten ska kunna lägga fram bevisning för att bevisbördan ska anses vara uppfylld. Som huvudregel gäller att den förpliktade parten ska "visa" för att beviskravet ska anses uppfyllt. Kammarrätten i Stockholm har i flera mål angående prissättning enligt lagen om elektronisk kommunikation (se t.ex. mål nr 5270-09) ansett att ett krav på att den förpliktade parten genom bevisning ska kunna vederlägga myndighetens antaganden med den styrka som vanligtvis avses med uttrycket "visa" i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt för den enskilda att nå upp till ställt beviskrav.

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

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

## ÖVERGÅNGSMETODEN

### Inledning

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

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

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

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

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

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

### **Vad nätföretaget anfört**

#### Inledning

Genom att införa övergångsmetoden har Energimarknadsinspektionen frångått det regelverk lagstiftaren satt upp för bedömningen av skäliga intäktsramar. Den fastställda intäktsramen ger inte nätföretaget täckning för de skäliga kostnader som krävs för att bedriva verksamheten eller en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). Den fastställda intäktsramen står därmed i strid med 5 kap. 6 § ellagen. Metodiken med övergångsmetoden står också i strid med elmarknadsdirektivet. I avsaknad av övergångsbestämmelser står metodiken också i strid med ellagen och 1 kap. 9 § regeringsformen.

#### Information

Vid framtagandet av schablonmetoden samarbetade Energimarknadsinspektionen med branschen. I december 2010 kom Energimarknadsinspektionens rapport (EI R2010:24) ”Förhandsprövning av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012–2015”. I rapporten nämns över huvud taget inte övergångsmetoden. Energimarknadsinspektionen införde därefter, med kort varsel och efter undermålig utredning, övergångsmetoden. Metoden beskrivs första gången i bilaga 4 till det överklagade beslutet. Dessförinnan fanns

övergångsmetoden inte tillgänglig. När nätföretagets förslag till intäktsram lämnades i rapporteringsverktyget KENT, hade företaget således ingen kännedom om övergångsmetoden.

#### Övergångsmetoden och historiska intäkter

Övergångsmetoden innebär att schablonmetoden inte blir fullt tillämplig förrän i den fjärde tillsynsperioden (åren 2024–2027) och medför att den intäktsram nätföretagen enligt lag är berättigad till kraftigt reduceras. Nätföretagen erhåller därigenom inte en skälig intäktsram under tillsynsperioden.

Orsaken till den kraftiga reduktionen av intäktsramen, är att nätföretagens historiska intäkter för åren 2006–2009 styr utfallet av övergångsmetoden. De historiska intäkterna är inte beräknade utifrån ellagens bestämmelser och beaktar inte alls eller bara delvis händelser som inträffat i slutet av eller efter perioden. Härigenom beaktar Energimarknadsinspektionen inte nätföretagets objektiva förutsättningar under tillsynsperioden. Nätföretag med historiska intäkter som är avsevärt lägre än schablonmetodens utfall drabbas av en omfattande reduktion av intäktsramen, medan reduktionen blir mindre för företag där de historiska intäkterna ligger i närheten av schablonmetodens utfall.

Det är problematiskt att använda sig av de historiska intäkterna, eftersom dessa i sig inte har något att göra med vad som är en skälig kostnadsersättning och en rimlig avkastning för den aktuella tillsynsperioden. Huvuddelen av alla nätföretag har för åren 2006–2009 inte tagit ut de intäkter från kunderna som företagen enligt det dåvarande regelverket haft möjlighet till. Under åren 1999–2002 gällde i praktiken prisstopp. År 2003 infördes den s.k. nätnyttomodellen, vilken gav en mycket begränsad möjlighet till intäktsökning. Nätnyttomodellen medförde dessutom en omfattande tvist mellan nätföretagen och

Energimarknadsinspektionen där myndigheten vid flera tillfällen under processen tvingades medge ändringar med stor ekonomisk betydelse för företagen. Tvisten avslutades i slutet av 2008 då nätföretagen och Energimarknadsinspektionen träffade en överenskommelse om nättariffernas storlek fram till och med 2007. Överenskommelsen innebar också att nätnyttomodellen skrotades. Allt detta ledde till en betydande osäkerhet om vilka intäkter som var tillåtna. Många nätföretag genomförde därför inte i och för sig välmotiverade intäktsökningar.

Under 2009 kom Energimarknadsinspektionens rapport (EI R2009:14) ”Bedömning av elnätsföretagens nätavgifter 2008 – Redovisning av Energimarknadsinspektionens årliga granskning av lokalnätföretagens avgifter”. I rapporten angavs bl.a. att för elnäten som helhet har nätavgifterna i stort sett varit oförändrade mellan 1997 och 2007 i reala priser. Vidare angavs att höjning av stamnätsavgiften, stormarna Gudrun och Per samt ändrad lagstiftning kommer att medföra väsentliga kostnader de kommande åren. I rapporten angavs också inte mindre än 129 nätföretag underdebitera sina kunder med mer än 5 procent. I motsvarande rapport (EI R2010:25) avseende nätavgifterna för 2009 angavs 123 nätföretag underdebitera sina kunder med mer än 5 procent. Under dessa år fanns det inte heller ett enda företag som slutligt ansågs ha överdebiterat sina kunder.

Energimarknadsinspektionens generaldirektör gick i oktober 2010 ut med ett pressmeddelande med rubriken ”Elnätsföretagens lönsamhet ökar men är fortfarande svag”. I pressmeddelandet angavs bl.a. att nätföretagen anpassar sig till mera normala lönsamhetsnivåer, men att lönsamheten är låg trots avgiftshöjningar de senaste åren. Vidare angavs att den stora risken med låg lönsamhet är att nödvändiga investeringar inte görs, vilket kommer leda till fler och längre elavbrott med ökade kostnader framöver. I samma pressmeddelande konstaterades vidare att 13 procent av nätföretagen gick med förlust år 2009 jämfört med 16 procent år 2008 och

19 procent år 2007. Det angavs också att det stora flertalet av nätföretagen hade valt att kraftigt begränsa sin avkastning i förhållande till vad den ekonomiska regleringen medger.

Nätföretagens intäkter hade i genomsnitt kunnat vara 25 procent högre än vad de faktiskt var. Av kundpolitiska skäl valde dock många nätföretag att inte göra en kraftig engångshöjning utan började istället successivt att utnyttja utrymmet för höjningar. Nätföretagen har heller inte känt till att nättariffernas storlek under åren 2006–2009 skulle komma att få betydelse för kommande reglering av intäktsramarnas storlek.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

Energimarknadsinspektionen anger, som motiv för införande av övergångsmetoden, kundernas intresse av låga och stabila avgifter.

Lagkravet om att kundintresset ska beaktas särskilt togs bort i samband med ändring av ellagen 2002 och grundar således inte någon rätt för Energimarknadsinspektionen att införa övergångsmetoden.

Energimarknadsinspektionen missar det fundamentala förhållandet att den nuvarande ellagens reglering utgår från att den fastställda intäktsramen ska ge nätföretaget skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning på elnätsverksamheten. Enligt gällande lagstiftning ska ett nätföretags intäktsram fastställas utifrån det regelverk som anges. Gällande regelverk innehåller de avvägningar mellan olika intressen, inkluderat kundintresset, som lagstiftaren och regeringen avsett. Gällande regelverk ger inte något utrymme för Energimarknadsinspektionen att, efter det att regelverket följts, göra ytterligare avvägningar grundat på förhållanden som inte framgår av regelverket i syfte att åstadkomma en sänkning av nätföretagets intäktsramar.

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



Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning

Energimarknadsinspektionen har slagit fast att en rimlig real kalkylränta före skatt uppgår till 5,2 procent. Övergångsmetoden innebär dock att den verkliga realräntan blir avsevärt lägre. En genomsnittlig real kalkylränta före skatt för samtliga nätföretag blir efter tillämpning av övergångsmetoden 3,1 procent. För samtliga lokalnät blir det samlade utfallet endast 2,6 procent. Enskilda nätföretag drabbas dock väldigt olika. Vad Energimarknadsinspektionen anser vara en rimlig kalkylränta är olika för nätföretagen. De flesta nätföretag får dock en avkastning som är orimligt låg, vilket medför att dessa företag inte ens kan betala sina långgivare.

När Energimarknadsinspektionen påstår att nätföretaget erhåller en rimlig avkastning utgår myndigheten vid beräkningen från företagets faktiska bokförda värden och verkliga avskrivningar. Metoden i ellagen för att beräkna en rimlig avkastning utgår emellertid från en regulatoriskt beräknad kapitalbas. Lagstiftaren har valt bort användandet av bokförda värden och det är därför fel av Energimarknadsinspektionen att utgå från dessa. Energimarknadsinspektionen tycks dock helt ha förbisett att det är den regulatoriska avkastningen som avses i 5 kap. 6 § ellagen.

Regeringen har i propositionen till ellagen uppmärksammat frågan om faktisk avkastning i förhållande till regulatorisk avkastning. Regeringen uttalade därvid att för det fall regleringen kommer ge oönskade effekter på så sätt att modellen ger enskilda företag en faktisk avkastning som regelmässigt under- eller överstiger den beräknade avkastningen enligt lagen finns skäl för regeringen att återkomma i frågan.

Energimarknadsinspektionen har således inte rätt att på eget initiativ fatta beslut om att sänka intäktsramarna genom införandet av övergångsmetoden.

Nätföretaget får vid en tillämpning av övergångsmetoden en real kalkylränta före skatt på 1,93 procent. Nätföretaget får därmed inte en rimlig avkastning på kapitalbasen, vilket företaget har rätt till enligt 5 kap. 6 § ellagen. Detta är en allvarlig avvikelse mot bestämmelserna i ellagen.

Övriga konsekvenser vid tillämpning av övergångsmetoden

Förutom att nätföretaget vid en tillämpning av övergångsmetoden får en orimligt låg kalkylränta medför övergångsmetoden även andra negativa konsekvenser för nätföretaget.

Övergångsmetoden innebär att lika nätföretag behandlas olika av skäl som saknar stöd i ellagen. Nätföretag som haft låga nättariffer under perioden 2006–2009 blir missgynnande jämfört med nätföretag som haft högre nättariffer. Vidare missgynnas nätföretag som befinner sig i expansiva områden i förhållanden till nätföretag i icke expansiva områden. Nätföretag som måste investera i sitt elnät t.ex. för att möta vindkraftsutbyggnad blir missgynnande i förhållande till nätföretag som inte har behov av sådana investeringar. Nätföretag som anslutit nya kunder efter 2009 blir missgynnade i förhållande till de nätföretag som inte haft sådan nyanslutning. Övergångsmetoden innebär att skillnaden i behandling kan bli mycket betydande mellan nätföretagen. De överklagade besluten är av den anledningen inte förenliga med ellagen och regeringsformen.

Införandet av övergångsmetoden innebär att nätföretaget inte får full ersättning för sina löpande opåverkbara kostnader. I förarbetena anges att sådana kostnader bör betraktas som skäliga i sin helhet.

Energimarknadsinspektionen har dock under processen medgivit att övergångsmetoden justeras på så sätt att de löpande opåverkbara kostnaderna läggs utanför metodiken med övergångsmetoden och därmed ersätts krona för krona.

Enligt förarbetena till den nu gällande lagstiftningen ska intäktsramen vara kapacitetsbevarande. Ett kapacitetsbevarande synsätt innebär att tillåten kapitalkostnad ska vara tillräckligt stor för att möjliggöra finansiering av successivt nya inköp av anläggningstillgångar allt eftersom en anläggning måste ersättas. Metoden ska således ge en ersättning som möjliggör nyanskaffning trots att kostnaden för den utrangerade anläggningstillgången ökat. För att åstadkomma ett resultat varigenom intäktsramarna blir kapacitetsbevarande samtidigt som nättarifferna är stabila över tiden och därigenom ger nätföretaget stabila och långsiktiga villkor för verksamheten, har Energimarknadsinspektionen beslutat att beräkna kapitalkostnaderna med en real annuitet. En real annuitet är beräknad så att den ger ett reellt lika stort belopp varje år som anläggningen gör nytta. Övergångsmetoden medför dock den effekten att kapitalkostnadsersättningen under viss tid är väsentligt lägre än den beräknade årliga annuiteten. Detta resulterar i att intäktsramarna, under övergångsperioden, inte kommer att vara tillräckligt stora för att täcka alla återinvesteringar som måste ske för att behålla elnätens kapacitet. Övergångsmetoden ger upphov till ett kroniskt underskott som aldrig kan tjänas in. Detta innebär att Energimarknadsinspektionens reglermodell är direkt kontraproduktiv för att uppnå uppställda politiska mål vad gäller att öka leverans kvaliteten, omställning av elproduktion till förnybara energikällor, energieffektivisering m.m. Därtill kommer att det i artikel 37.6 a) i elmarknadsdirektivet anges att metoderna för att beräkna eller fastställa villkoren för nättariffer ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion. Övergångsmetoden står därigenom också i strid med direktivet.

Till stöd för att övergångsmetoden inte är kapacitetsbevarande åberopas utlåtande av Peter Jennergren.

Energimarknadsinspektionen har under processen vidare medgivit att övergångsmetoden inte ska tillämpas för värdehöjande investeringar under perioden den 1 juli 2011– den 30 juni 2015. Energimarknadsinspektionens justerade metodik hanterar därmed värdehöjande investeringar och reinvesteringar på olika sätt. Metodiken gör det mer fördelaktigt att genomföra en värdehöjande investering jämfört med en reinvestering. Värdehöjande investeringar erhåller en realränta före skatt om 5,2 procent. För reinvesteringar är dock de historiska intäkterna avgörande för vilken realränta nätföretaget erhåller. För det fall ett nätföretag har haft låga historiska intäkter, vilka är avsevärt lägre än vad schablonmetoden ger, blir avkastningen på reinvesteringen låg eller till och med negativ. För nätföretag som har haft historiska intäkter som legat nära schablonmetodens utfall är det avsevärt mer fördelaktigt att reinvestera, eftersom avkastningen på reinvesteringen blir högre. Därtill kommer att nätföretagen erhåller olika avkastning på gjorda reinvesteringar beroende på storleken på de historiska intäkterna. Dessa effekter står i strid med ellagen.

I propositionen görs inte någon skillnad på värdehöjande investeringar och reinvesteringar. Alla investeringar som görs under tillsynsperioden ska hanteras lika. Från ett investeringsperspektiv spelar det inte heller någon roll om ett företag ersätter en befintlig anläggning eller investerar i en ny. Det som är av intresse är vilken avkastning som erhålls på den gjorda investeringen. Ellagen gör, såvitt avser skälig avkastning, inte någon skillnad mellan olika typer av investeringar. Den avkastning som erhålls ska vara lika stor oberoende av om det är fråga om en värdehöjande investering eller en reinvestering. Det finns heller inte någon grund i ellagen för att nätföretagen, beroende av vilken historisk intäkt som företaget haft, ska erhålla olika avkastning på en reinvestering. Den historiska intäkten är inte en faktor som kan ge objektiv rätt att hantera

nätföretagen olika. Metodiken står även på denna grund i strid med 1 kap. 9 § ellagen.

Den av Energimarknadsinspektionen medgivna justeringen tillämpas dock inte på investeringar gjorda under det första halvåret 2011. Enligt 7 § kapitalbasförordningen ska en anläggningstillgång ingå i kapitalbasen från det halvårsskifte som följer på den tidpunkt då tillgången började användas. För att undvika ett glapp vid övergången till förhandsprövning har metodiken justerats för den initialt beräknade kapitalbasen.

Kapitalbasen tar sitt avstamp i faktiska anläggningstillgångar den 31 december 2010. Kapitalbasen justeras därefter på grundval av företagens prognoser för investeringar och utrangeringar för perioden den 1 januari 2010 – den 30 juni 2015. Denna kapitalbas används i schablonmetoden. Eftersom den kapitalbas som ingår i schablonmetoden inkluderar investeringar och utrangeringar för perioden den 1 januari 2011 – den 30 juni 2015, är det inkonsekvent att den justerade metodiken, för beaktande av värdehöjande investeringar, inte tillämpas på investeringar gjorda under första halvåret 2011. Alla värdehöjande investeringar under andra halvåret 2011 till och med första halvåret 2015 får schablonmetodens kapitalkostnad och därmed en realränta på 5,2 procent. Värdehöjande investeringar under första halvåret 2011 omfattas dock av övergångsmetoden. Dessa investeringar får då endast en tredjedel av schablonmetodens kapitalkostnad.

Till stöd för att övergångsmetoden och Energimarknadsinspektionens hantering av investeringar står i strid med etablerad vetenskaplig ekonomisk regulatorisk teori åberopas utlåtande från Lars Bergman och Ulf Jakobsson.

### Vad Energimarknadsinspektionen anför

#### Inledning

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

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

#### Information

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

intäktsnivå”. Det finns inte någon i lag stadgad skyldighet för Energimarknadsinspektionen att kommunicera rena överväganden såvitt avser metodutformning. Nätföretagen har på förhand fått avsevärt mer information om prövningen än vad som rimligen har kunnat krävas.

Övergångsmetodens överensstämmelse med lag och förarbeten

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

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

Syftet med att reglera nättarifferna har ända sedan avregleringen varit att bevaka kundernas intresse. Ellagen har ändrats vid ett flertal tillfällen såvitt avser frågan om hur skälighetsbedömningen av nätföretagens tariffer ska gå till. Vid lagändringen 2002 togs visserligen det uttryckliga kravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas bort. Detta kan dock inte tolkas som att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer inte längre skulle beaktas vid skälighetsbedömningen. Det finns inte några särskilda uttalanden i propositionen om varför lagstiftaren valt att stryka meningen om att konsumentintresset särskilt ska beaktas. Anledningen till ändringarna var att förenkla tillsynen och att fokus skulle tas från att bedöma kostnader till den samlade prestationen. Detta gällde bedömningen av vad som avsågs med rimlig avkastning i nätverksamheten. Nättarifferna skulle naturligtvis fortfarande vara skäliga. Med detta måste förstås att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer alltså ska beaktas.

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



regulatoriska. I konsekvensanalysen anges att nätkunderna genom regleringen ska beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris och att regeringen inte har för avsikt att byte av tillsynsmodell i sig ska påverka nättariffernas skälighet (s. 94). Vidare tyder regeringens uttalanden ifråga om införande av periodiseringsmöjligheter (s. 44) och överdebiteringstillägg (s. 48 f) på att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer ska beaktas.

Syftet med att reglera elnätsavgifterna är, och har således varit, att särskilt övervaka kundernas intresse av att överföringen av el sker på skäliga villkor. Eftersom nätverksamhet är ett naturligt monopol, är denna övervakning eller tillsyn särskilt viktig för kunderna. Bara det förhållandet att området är reglerat tyder på att kundernas intresse ska beaktas. Nätföretagets påstående om att myndigheten inte får beakta kundintresset är således helt ogrundat och strider mot hela syftet med lagstiftningen.

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

Övergångsmetoden står inte i strid vare sig med ellagen eller med regeringsformen. Energimarknadsinspektionen har inte heller beaktat kundernas intresse av låga och stabila avgifter istället för nätföretagens rätt till en rimlig avkastning. Dessa intressen ska nämligen inte anses som alternativa. En avvägning mellan kundernas intresse av stabila avgifter och

nätföretagens intresse av kostnadstäckning och rimlig avkastning måste göras. En förutsättning för att en avkastning ska anses rimlig och en nättariff skälig är att kundens intressen inte träds för när. Det stämmer alltså inte att det faktiska genomslaget för regleringen om rätt till rimlig avkastning har skjutits upp. Genom beslutet får företaget redan från och med 2012 möjlighet till rimlig avkastning. Om övergångseffekterna inte hade tagits om hand, hade nätföretagen däremot fått möjlighet att ta ut en orimligt hög avkastning.

#### Nätföretagets rätt till en rimlig avkastning

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

Nätföretaget påstår att den genomsnittliga kalkylräntan för samtliga lokal- och regionnätsföretag efter tillämpning av övergångsmetoden är 3,1

procent. Detta påstående avser dock den reglermässiga avkastningen. Den verkliga avkastningen hade för det fall endast schablonmetoden tillämpats i genomsnitt uppgått till cirka 10 procent. Efter tillämpning av övergångsmetoden blir den verkliga avkastningen istället cirka 6,7 procent. Detta bör jämföras med att nätföretagens verkliga avkastning under åren 2006–2009 har legat mellan 3,2 och 5,5 procent.

Av nätföretaget påstådda konsekvenser av övergångsmetoden

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

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

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

övergångseffekter. Energimarknadsinspektionen medger därmed att övergångsmetoden justeras på så sätt att de löpande opåverkbara kostnaderna inte reduceras vid en tillämpning av övergångsmetoden.

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

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

**Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar)**

Thomas Bull

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

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

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

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

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

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

Peter Jennergren

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

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

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

Lars Bergman och Ulf Jakobsson

I utlåtande den 11 mars 2013 anför professor Lars Bergman och fil.dr. Ulf Jakobsson bl.a. följande. Schablonmetoden ter sig som en väl genomtänkt regleringsmodell som har goda möjligheter att uppfylla de väsentliga målen med regleringen. Övergångsmetoden har emellertid brister. En

väsentlig brist är att man under övergångsmetoden skiljer mellan ersättningsinvesteringar och värdehöjande investeringar när det gäller den godkända kapitalavkastningen. Medan avkastningen på värdehöjande investeringar tillåts vara 5,2 procent reallt gäller detta inte för ersättningsinvesteringar. Där beror avkastningen istället på nätföretagets intäkter under perioden 2006–2009. I praktiken innebär detta avkastningsnivåer väsentligen under 5,2 procent reallt. Det finns inte något stöd i ekonomisk teori för att från regleringssynpunkt skilja mellan värdehöjande investeringar och ersättningsinvesteringar. I båda fallen handlar det om nyinvesteringar som måste finansieras på marknadsmässiga villkor.

Konsekvensen av den olikartade behandlingen av investeringar är att avkastningen på kapitalbasen kommer att skilja mellan olika nätföretag. Dessa skillnader i avkastningen beror på nätföretagets intäkter under perioden 2006–2009, vilket då inte var känt för företagen. En från samhällsekonomisk synpunkt betydelsefull konsekvens av regleringens utformning under övergångsperioden är att företagen får starka incitament att skjuta upp ersättningsinvesteringar till framtida regleringsperioder, eftersom intäkterna under perioden 2006–2009 kommer att ha en lägre vikt vid bestämningen av nätföretagets intäktsramar.

**Av Energimarknadsinspektionen åberopat utlåtande (i relevanta delar)**

Stefan Yard

I utlåtande den 10 september 2013 anför professor Stefan Yard bl.a. följande. Det kan noteras att alla modeller närmast definitionsmässigt innebär förenklingar av verkligheten. Den av Energimarknadsinspektionen tillämpade schablonmetoden utgör inte något undantag. Schablonmetoden innehåller förenklingar som kan missgynna eller gynna de olika parterna.



Nätföretagen har i sina överklaganden av naturliga skäl fokuserat på avvikelser som är till deras nackdel och inte kommenterat sådant som blivit till deras fördel. Vid en samlad bedömning av rimligheten i de beslutade intäktsramarna bör man dock försöka att göra en neutral och balanserad analys. I det följande kommenteras några områden där schablonmodellen har inneburit förenklingar som till allra största delen är till nätföretagens fördel och brukarnas nackdel.

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

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

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

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

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Konsumentintresset

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

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

I 1998 års lydelse av ellagen angavs det att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid bedömningen av en nättariffs skälighet. Med konsumentintresset avsågs enligt förarbetena kundernas intresse av låga och stabila avgifter (prop. 1996/97:136 s. 149). Den 1 juli 2002 trädde

ändringar i ellagen i kraft och en ny reglering av skäligheten av nättariffer infördes. Nättarifferna angavs fortsättningsvis vara utformade på så sätt att nätföretagets samlade intäkter från nätverksamheten ska vara skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels sättet att bedriva verksamheten på. Det uttryckliga lagkravet om att konsumentintresset särskilt skulle beaktas vid skälighetsbedömningen togs således bort vid lagändringen 2002 och har inte omnämnts i lagstiftningen sedan dess. Det finns inte heller någon bestämmelse i 12 kap. ellagen om tillsyn m.m. om att Energimarknadsinspektionen vid sin tillsyn särskilt ska beakta kundernas intresse av låga och stabila nättariffer.

Enligt nu gällande lagstiftning ska intäktsramen ge nätföretaget skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning. Syftet med gällande reglering anges i förarbetena (prop. 2008/09:141) vara att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader samtidigt som den ska säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen samtidigt som nätföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen uppges vara att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad (s. 58). Avseende konsumentintresset framgår av förarbetena att detta även fortsättningsvis skyddas genom att skäligheten i nätföretagens intäkter tar sin utgångspunkt i bl.a. kravet på rationalitet och effektivitet i nätverksamheten samt genom kravet på att företagets avgifter ska vara objektiva och icke-diskriminerande (s. 31). Nätkunderna ska genom regleringen beredas en nättjänst till ett lågt och stabilt nätpris som är relaterat till kvaliteten på överföringen av elen (s. 94).

Av förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen framgår bl.a. att myndigheten ska ansvara för

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

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

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

Enligt gällande bestämmelser ska intäktsramen täcka skäliga kostnader och ge en rimlig avkastning på kapitalbasen. Av förarbetena framgår att lagstiftaren vid utformningen av bestämmelserna har gjort en avvägning mellan de syften som ellagen avser att uppnå. Förarbetena ger enligt förvaltningsrättens mening inte något stöd för att lagstiftarens avsikt varit att kundernas intresse av låga och stabila nättariffer särskilt ska beaktas utöver vad som är tänkt att tillgodoses i den gällande regleringen. Genom att tillämpa övergångsmetoden tar Energimarknadsinspektionen detta intresse i beaktande ytterligare en gång utöver vad som redan beaktas

genom lagstiftningen. Förvaltningsrätten anser därmed att Energimarknadsinspektionen har grundat sitt avgörande på och tillämpat övergångsmetoden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövningen av intäktsram.

#### Rimlig avkastning

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

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

Enligt ellagen ska nätföretagen få en rimlig avkastning på kapitalbasen. Energimarknadsinspektionen har bedömt att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent är rimlig att tillämpa för den aktuella tillsynsperioden. Enligt vad nätföretaget har anfört blir dock en genomsnittlig kalkylränta före skatt för samtliga lokal- och regionnätstföretag efter tillämpning av övergångsmetoden 3,1 procent. Energimarknadsinspektionen anser emellertid att myndigheten vid sin bedömning måste ta hänsyn till vad

intäktsramen medför för faktisk avkastning för nätföretagen.

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

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

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

Förvaltningsrätten anser, mot bakgrund av förarbetena, att med rimlig avkastning i 5 kap. 6 § ellagen avses den reglermässiga avkastningen. Energimarknadsinspektionen har vid fastställande av intäktsram att utgå från de regler som finns på området vid beräkning av intäktsram. Om en sådan beräkning visar sig ge ett orimligt resultat, kan det tyda på brister i själva beräkningsmodellen eller den reglering modellen bygger på.

Enligt nätföretagets egen uppgift får företaget efter tillämpning av övergångsmetoden en real kalkylränta före skatt på 1,93 procent. Energimarknadsinspektionen har inte ifrågasatt denna uppgift. Mot bakgrund av att det är den reglermässiga avkastningen som ska beaktas konstaterar förvaltningsrätten att nätföretaget med den intäktsram, med tillämpning av övergångsmetoden, som fastställts i det överklagade beslutet inte får en rimlig avkastning på kapitalbasen i enlighet med 5 kap. 6 § ellagen.

Konsekvenser i övrigt

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

Energimarknadsinspektionen har inte bemött detta. Om de historiska intäkterna inte kan sägas ha varit skäliga, torde de enligt förvaltningsrätten inte heller kunna läggas till grund för ett beslut om intäktsram för den aktuella tillsynsperioden. Härtill kommer att Energimarknadsinspektionen, genom den i efterhand införda bedömningen och övergångsmetoden, i förhållande till nätföretagen brustit i kraven på transparens och förutsägbarhet.

#### Sammanfattning

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

Vid denna utgång saknas därmed anledning att pröva vad nätföretaget yrkat i andra och tredje hand om justeringar i övergångsmetoden.



## KALKYLRÄNTA (WACC)

### Inledning

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

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

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

WACC-metoden består av vissa överväganden och ett antal framåtblickande värdeparametrar som tillsammans ska ge det resultat som

motsvarar en skälig kalkylränta. Nätföretaget har motsatt sig Energimarknadsinspektionens framräknade kalkylränta (5,2 procent) och yrkar att den ska höjas till 6,5 procent. Nätföretaget har till stöd för sin talan påpekat fel och brister i den värdering och de överväganden Energimarknadsinspektionen företagit gällande;

- Riskfri ränta
- Bloombergomräkning av betavärdet
- Särskild riskpremie
- Skuldsättningsgrad
- Avdrag för skatte kredit

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

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

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

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

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

procent till 5,2 procent med hänvisning till nätföretagens möjligheter till skattemässiga överavskrivningar (punkt 5).

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

### **Vad nätföretaget anfört**

Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta

Vid beräkningen av kalkylräntan har konsulterna använt sig av en historiskt låg real riskfri ränta om cirka 1,0 procent. Användandet av en så låg riskfri realränta fordrar att även andra parametrar justeras, såsom höjd marknadspremie. Detta har konsulterna inte gjort, vilket medför att resultatet av konsulternas beräkningar ger en alltför låg kalkylränta.

En långt bättre metodik, än den som konsulterna valt, är att använda sig av en normal långsiktig riskfri realränta. Energimarknadsinspektionen har också i sin egen beräkning justerat upp den riskfria realräntan till 2,0 procent i förhållande till konsulternas 1,0 procent. En korrekt beräknad historisk riskfri ränta uppgår till 2,5 procent. Realtillväxten av svensk BNP för 2010 och 2011 har varit högre än 2,5 procent, vilket ger ytterligare stöd för att en riskfri realränta om 2,5 procent är det som är korrekt att använda. Nätföretaget åberopar till stöd för detta utlåtande av bl.a. Johnsen.

De övriga justeringar som Energimarknadsinspektionen har gjort i sin egen beräkning av kalkylräntan är inte grundade på tillförlitligt underlag. Justeringarna är endast motiverade i Energimarknadsinspektionens PM (2011:07) och saknar stöd i annan utredning. Eftersom Energimarknadsinspektionen inte haft underlag för att göra dessa ytterligare justeringar är det konsulternas utredningar som istället ska gälla.

Avdrag för skatte kredit

Energimarknadsinspektionens beslut att, under åberopande av en uppgiven skatteeffekt, reducera kalkylräntan är fel och har inte stöd i någon av konsulternas rapporter.

Energimarknadsinspektionen anser att det föreligger stöd för att bolagen gör överavskrivningar i stor omfattning och att detta leder till skattefördelar. Detta är dock inte vad ICECAPITAL, som fått i särskilt uppdrag av Energimarknadsinspektionen att belysa skattefrågan, har kommit fram till. ICECAPITAL:s utredning visar att i genomsnitt 54 procent av nätföretagen gör överavskrivningar och att dessa inte gjort maximala överavskrivningar. Av genomförda analyser och simuleringar konstaterar ICECAPITAL att överavskrivningarnas effekt på kalkylräntan är relativt liten, som mest några tiondels procentenheter.

ICECAPITAL anser att det inte existerar någon tillfredsställande metod för att göra en justering av kalkylräntan, eftersom en sådan justering skulle bygga på bristfälliga data eller på att många nya, och ofta bristfälliga, antaganden måste göras.

Avskrivningstidens längd är en generell förutsättning för beräkning av kalkylräntor. Långa avskrivningstider handlar inte enbart om eventuella skatteeffekter. Det saknas analyser av andra viktiga aspekter vid beräkning av kalkylräntan som skulle kunna påverkas av ett långsiktigt perspektiv. Det gäller t.ex. riskpremier för eget och lånat kapital samt kapitalbasens fördelning mellan eget och lånat kapital. Energimarknadsinspektionens analys av hur långa avskrivningstider påverkar kalkylräntan är för begränsad. Det räcker inte att enbart analysera eventuella skatteeffekter.

De utlåtanden från Bergstrand och Yard som Energimarknadsinspektionen åberopar, bygger inte på analys av verkliga förhållanden utan grundas enbart på Bergstrand och Yards uppfattningar om hur verkligheten ser ut.

Genom avdraget för påstådda skattefördelar inför Energimarknadsinspektionen en helt ny princip, i tyngande riktning, som aldrig tidigare tillämpats. Energimarknadsinspektionen har aldrig tidigare gjort ett sådant avdrag och inte i någon annan reglermetod i Sverige finns ett motsvarande avdrag. Varken för naturgasnätet eller på det fasta telenätet, med tillsynsmyndigheterna Energimarknadsinspektionen samt Post- och telestyrelsen, har någon reducering för skatteeffekt skett vid beräkning av kalkylränta.

#### Övrigt

Nätföretaget har i övrigt åberopat de expertutlåtanden och den utredning Fortum Distribution AB presenterat gällande fastställande av kalkylränta (t.ex. mål nr 7955-11).

Sammanfattningsvis anför nätföretaget att Energimarknadsinspektionens felbedömning rörande bl.a. storleken på den riskfria räntan och den ogrundade reduktionen för uppgiven skattekredit gör att kalkylräntan rätteligen ska justeras upp till 6,5 procent.

#### **Vad Energimarknadsinspektionen anför**

Energimarknadsinspektionens beräkning av kalkylränta

Energimarknadsinspektionen vidhåller att en real kalkylränta före skatt på 5,2 procent är rimlig att tillämpa vid beräkningen av intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 i enlighet med vad som anförts i beslutet om fastställande av intäktsram. Detta följer av bilaga 3 till det överklagade

beslutet och av det omfattande utredningsarbete som föregick ställningstagandet. Vad nätföretaget anfört föranleder inte Energimarknadsinspektionen att göra en annan bedömning. Inte heller det som anförts i de expertutlåtanden som nätföretaget har åberopat föranleder Energimarknadsinspektionen att ändra inställning.

Vad beträffar nätföretagets ståndpunkt att vissa i kalkylräntan ingående parametrar skulle vara felbedömda vill Energimarknadsinspektionen framföra att det vid bedömningen av sådana parametrar alltid krävs olika antaganden som kan variera inom ramen för den metod som används för att estimerar en kalkylränta. Detta blir extra tydligt vid en jämförelse av olika experters slutsatser om vilken kalkylränta som bör tillämpas. Myndigheten har redogjort för sina egna överväganden i förhållande till konsulternas rapporter och anser att några fel inte har begåtts.

Energimarknadsinspektionen vidhåller att den bedömning som gjorts avseende kalkylräntan är rimlig.

Storbritannien har ett liknande regleringssystem som Sverige på elnätsområdet. I Storbritannien har kalkylräntan för tillsynsperioden 2012–2015 bestämts till 4,7 procent. Betavärdet, som anger den systematiska risken, har fastställts till 0,24–0,34, vilket är en lägre nivå jämfört med Energimarknadsinspektionens beslut.

Olika konsulter har olika uppfattningar om risknivåerna i elnätsbranschen. Yard framhåller att betavärdena i de utlåtanden som nätföretaget åberopar inte är jämförbara med betavärdena för svenska nätföretag.

Energimarknadsinspektionen vidhåller att elnätsbranschen har ett lågt betavärde. Verksamheten innebär låga risker för nätföretagen. Om exempelvis en industri skulle flytta från ett nätföretags koncessionsområde, har nätföretaget rätt att höja intäkterna för de kvarvarande kunderna. Det är därför befogat att tala om ett regulatoriskt skydd. Nätföretagen har en i lag

skyddad rätt till avkastning och kan räkna med att få intäkter som ska täcka samtliga utgifter och därtill en rimlig avkastning.

I överklagandet 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 Energimarknadsinspektionens regleringsmodell, som lett fram till besluten om intäktsramar för den första tillsynsperioden, omöjliggör eller motverkar dessa och andra krav som har ställts och ställs på nätföretagen. Energimarknadsinspektionen delar inte denna bedömning. Den kalkylränta som framtagits av konsulterna beaktar sådana risker som nätföretaget lyfter fram. Grant Thornton tar till exempel hänsyn till regulatoriska risker. Kalkylräntan tar således höjd för nämnda risker.

#### Avdrag för skattecredit

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

Energimarknadsinspektionen framhåller att utan övergångsmetoden innebär både en kalkylränta om 5,2 procent och 6,5 procent att nätföretaget får en orimligt hög verklig avkastning.



**Av nätföretaget åberopade utlåtanden (i relevanta delar)**

Thore Johnsen

I utlåtande den 7 maj 2012 anför professor Thore Johnsen att en korrekt beräknad WACC uppgår till 6,5 procent. Hans motiv till detta kan sammanfattas enligt följande. Energimarknadsinspektionens anlitate konsulter använder sig av en historiskt sett låg riskfri realränta om 1 procent. Den låga räntan reflekterar dagens osäkra ekonomiska situation och europeiska statsfinansiella kris. En så pass låg riskfri ränta leder dock till högre kreditpremier och högre riskpremie vid aktieinvesteringar. Ingen av konsulterna har dock tagit hänsyn till sådana högre premier vid WACC-beräkningen. Inte heller har konsulterna justerat upp marknadspremien i förhållande till en långsiktig normalnivå. Beräkningarna ger därför ett felaktigt intryck i och med en lågt beräknad WACC i en period då de faktiska kapitalkostnaderna är väsentligt högre. Ett bättre alternativ hade varit att ta fram en långsiktig, normal WACC beräknad utifrån en normal riskfri räntenivå och normala rikspremier.

Energimarknadsinspektionens uppfattning, vilken Johnsen delar, är att det är viktigt att skapa och använda en så stabil och pålitlig WACC som möjligt. Detta innebär att man borde ta fram en långsiktig, normal riskfri ränta. Ett mer korrekt uttryck för detta torde vara att använda 2,5 procent som normalnivå för svensk riskfri realränta. Energimarknadsinspektionen har, med en höjning av konsulternas nivå, bedömt att den riskfria räntan ligger på 2,0 procent. En genomsnittlig svensk 5–10-årig reell ränta har genom åren genomgående överstigit 2,5 procent de senaste 112 åren. Räntor i nivån 1,0 procent har kunnat observeras i exempelvis innevarande krisperiod åren 2008–2011.

Energimarknadsinspektionen genomför också en skattemässig reduktion av beräknad WACC. Tidigare har skattemässiga fördelar införts för att öka investeringarna i elnäten men dessa reducerar Energimarknadsinspektionen nu. Johnsen är kritisk till denna reduktion då den torde innebära ett minskat intresse av att investera i elmarknaden. För att säkra nödvändigt intresse av att investera i marknaden bör Energimarknadsinspektionen beräkna en kalkylränta högre än det framtagna WACC-kravet. Ökad framtida risk (i form av risk för eventuella regeländringar eller risk för ökade kostnader i samband med moderniseringar och effektiviseringar genom reinvesteringar och nyinvesteringar etc.) måste kompenseras med ökade intäktsramar.

Peter Jennergren

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

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

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

De skattemässiga och regleringsmässiga kapitalbaserna kan vara olika, både avseende vilka tillgångar som inkluderas, och avseende tillgångarnas anskaffningsvärde. I så fall är det tveksamt att hävda, på basis av en jämförelse mellan de skattemässiga och de regleringsmässiga avskrivningarna, att de förra är större än de senare och att nätföretagen därför erhåller räntefria skattekrediter som det bör kompenseras för genom ett avdrag på den beräknade reala räntan.

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

Tomas Kåberger

I utlåtande den 1 juni 2012 anför professor Tomas Kåberger bl.a. följande. Det finns två anledningar till att nätföretagens investeringar bör bli större och samhällsekonomiskt viktigare under det närmaste decenniet än de varit de senaste 50 åren.

För det första har den datatekniska utvecklingen gjort det möjligt att minska den totala kostnaden för elsystemet genom att man till låg kostnad kan styra elkonsumerande utrustning till att konsumera el när produktionskostnaden för elen är lägre. För att kunna utnyttja dessa möjligheter krävs dock investeringar i ny teknik och i utrustning som kan ge information om vad elen i varje stund kostar. För det andra har nya strukturer på produktionen av el (bl.a. utökade satsningar på vindkraftverk

och solceller) vuxit fram, vilket kräver att elnäten anpassas efter de nya förhållandena.

Regleringen av nätföretagens rätt att få avkastning på investerat kapital framställs ofta som att den ger trygg avkastning, bl.a. på grund av nätföretagens monopolställning och att priserna grundas på kostnader och inte bara på prestation. Detta, menar Kåberger, gäller inte i praktiken.

Följande risker föreligger för investerare att ta ställning till:

- Ekonomisk risk p.g.a. kundernas rätt till avbrottsersättning och krav på omlokalisering eller nya tekniska lösningar som kan komma av klimatförändringar.
- Teknikrisker i och med att de nya komponenter som kommer att krävas är svagt testade och kundernas och myndigheternas krav är svagt definierade.
- Risk att inte återfå avkastning för investeringar som man tagit ur bruk på grund av att de inte längre uppfyller ställda krav.
- Risk att reglerna för bolagets rätt att ta betalt av kunden ändras igen.
- Risk att nätföretagens villkor kan komma att regleras av EU.

Mattias Ganslandt

I utlåtande den 8 juni 2012 anför docent Mattias Ganslandt bl.a. följande. En genomgång av Energimarknadsinspektionens modifieringar av de beräkningar som beställts och utförts av konsulterna visar på fem felaktigheter i myndighetens beräkningar. Felaktigheterna är genomgående till nätföretagens nackdel.

Energimarknadsinspektionen har utgått från en för låg riskfri ränta. Empirisk evidens visar att den riskfria reala räntan är 2,6–2,7 procent. Den svenska tillväxttakten har historiskt sett varit betydligt mer än de 2,0

procent som Energimarknadsinspektionens beräkning uppgår till.

Energimarknadsinspektionen har utgått från en för hög skuldsättningsgrad. I nätföretagens bokföring överskattas sannolikt skulderna medan det egna kapitalet (enligt försiktighetsprincipen) underskattas. Den bokförda skuldsättningsgraden är i realiteten inte så hög.

Energimarknadsinspektionen har ändå beräknat genomsnittlig skuldsättningsgrad utifrån nätföretagens bokföring. En hög skuldsättningsgrad måste också öka riskpremien vilket Energimarknadsinspektionen inte har gjort. Detta leder till att beräkningen av WACC blir missvisande.

Energimarknadsinspektionen har underskattat kostnaden för lånat kapital genom att ta ett genomsnitt av Ernst & Youngs 10-åriga lånepremie och Grant Thorntons långsiktigt stabila lånepremie. En korrekt beräkning av en långsiktigt stabil WACC måste baseras på en långsiktigt stabil premie. Det är därför mer korrekt att basera beräkningen på Grant Thorntons estimat än på ett genomsnitt av konsulternas värden.

Energimarknadsinspektionen har underskattat kostnaden för eget kapital. Nätföretagens investeringar görs i ett framåtblickande perspektiv på 40 år eller mer. Trots att det är rimligt att anta att den framtida risken för nätföretagen är högre än den historiska, har Energimarknadsinspektionen reducerat de parametrar som kompenserar för dessa förhållanden (särskild riskpremie och Bloombergomräkning). De risker som avses är osäkerhet kring framtida reglering av nätföretagens verksamhet, konkurrerande teknologier, eventuella klimatförändringar m.m.

Energimarknadsinspektionen har frångått tidigare praxis genom att konvertera räntekostnad efter skatt till räntekostnad före skatt med tillämpning av en beräknad effektiv skatt om 20 procent, istället för att

använda den formella svenska bolagsskatten uppgående till 26,3 procent.

Den kalkylränta som föreslås av Energimarknadsinspektionen är klart under marknadsmässig nivå. En stabil, långsiktig och real kalkylränta för nätföretagen kan beräknas till minst 6,6 procent före skatt. Denna räntabilitet är den lägsta som krävs i ett långsiktigt perspektiv för att privata investerare ska vara villiga att investera i elnät snarare än i alternativa placeringar på aktiemarknaden.

Kenth Skogsvik

I utlåtande den 13 mars 2013 anför professor Kenth Skogsvik bl.a. följande. Syftet med utlåtandet är att bedöma vilken nivå på real WACC före skatt som är förenlig med kapitalmarknadsbaserade förräntningskrav vid utgången av 2011. Skogsvik bedömer att en real WACC före skatt på 6,5 procent utgör ett försiktigt beräknat värde för svenska nätföretag under tillsynsperioden 2012–2015. Detta ska snarast betraktas som en miniminivå för vad värdet på den reala kapitalkostnaden bör vara. I princip föreligger tre förklaringar till att värdet på kapitalkostnaden trots detta överstiger det värde som Energimarknadsinspektionen har fastställt.

För det första har Energimarknadsinspektionen helt bortsett från den betydelse som ett företags konkursrisk har för förräntningskravet på eget kapital. För det andra har Energimarknadsinspektionen ignorerat behovet av att addera en extra riskpremie vid utlåning till nätföretag på upp till 40 års löptid. Slutligen har Energimarknadsinspektionen valt att basera sin kapitalkostnadsberäkning på en skattesats på 20 procent, medan Skogsvik har använt den lagstadgade skattesatsen som gällde för svenska aktiebolag år 2011, nämligen 26,3 procent. Energimarknadsinspektionens argumentation i detta avseende är principiellt felaktig och utmynnar i en skattesats som inte bör användas i WACC-modellen.

PwC

Av utlåtande från PwC den 21 mars 2013 framgår bl.a. följande. Enligt de beräkningar som PwC gjort uppgår långsiktig stabil real WACC före skatt till 7,6 procent, real WACC före skatt för perioden 2012–2015 till 7,1 procent och momentan real WACC före skatt per den 30 september 2011 till 6,3 procent.

Avseende Energimarknadsinspektionens beräkningar har PwC följande kommentarer. Till grund för de bedömningar som Energimarknadsinspektionen har gjort avseende WACC för perioden 2012–2015 ligger bl.a. estimeringar av WACC gjorda av konsulter från Ernst & Young och Grant Thornton. I konsulternas uppdrag ingick att beräkna en WACC för perioden 2012–2015 för elnätsverksamheten i Sverige samt att rekommendera vilka parametrar som årligen bör uppdateras. Båda konsulterna har valt att rekommendera Energimarknadsinspektionen att uppdatera vissa parametrar. I stället för att göra de uppdateringar som föreslagits av konsulterna har Energimarknadsinspektionen beslutat att göra ett antal korrigeringar av konsulternas beräkningar avseende den riskfria räntan, betavärden, specifik riskpremie, skuldsättningsgraden och skattesatsen vid konvertering av WACC efter skatt till WACC före skatt.

Baserat på vedertagen WACC-teori och de specifika förutsättningar som gäller för nätföretag i Sverige kan konstateras att Energimarknadsinspektionen i sin bedömning av WACC till viss del frångår vedertagen teori. Energimarknadsinspektionen har delvis frångått det framåtblickande synsättet och har inte fullt ut beaktat långsiktigheten i elnätstillgångar. Energimarknadsinspektionen har förvisso antagit en genomsnittlig avskrivningstid på 36 år och justerat den riskfria räntan för att bli mer långsiktigt stabil, men även långivare kräver kompensation för att binda upp sig på lång sikt. Därför bör man se över räntenivåerna, riskfri

ränta samt kreditriskpremien så att dessa bättre matchar investeringarnas livslängd. Därutöver har Energimarknadsinspektionen inte beaktat att en ökad skuldsättningsgrad påverkar storleken på kreditriskpremien. Myndigheten har inte heller beaktat de ökade krav på förändrade marknadsförutsättningar för elnätsverksamhet som medför att framtida risk kan antas vara högre än historisk risk.

Den riskfria räntan bör baseras på en löptid motsvarande livslängden för investeringar, betavärden bör justeras med Bloombergomräkning för att vara framåtblickande och den av Energimarknadsinspektionen använda riskpremien är för låg och borde uppgå till minst 1,0 procent.

Skuldsättningsgraden som Energimarknadsinspektionen använder bör baseras på marknadsvärden för jämförelsebolag istället för bokförda värden för nätföretagen och den svenska bolagsskatten bör användas istället för en av Energimarknadsinspektionen uppskattad effektiv skattesats om ca 20 procent. Energimarknadsinspektionen har inte heller sett till rimligheten i beslutad avkastning på kapital. Enligt ellagen ska en rimlig avkastning medges för det kapital som krävs för att bedriva elnätsverksamhet. Enligt CAPM (Capital Asset Pricing Model) ska en tillgångs avkastning vara direkt korrelerad med tillgångens risk, mätt som betavärde. Enligt en analys av marknadsavkastning på noterade bolag i Sverige med motsvarande risk som nätföretag, framkommer att marknaden i Sverige, oaktat bransch, under en historisk period om tio år har erhållit ungefär 9,5 procent i nominell avkastning på eget kapital efter skatt. Detta är betydligt högre än den nominella avkastning på eget kapital efter skatt på 7,6 procent som Energimarknadsinspektionen anser rimlig.

#### KPMG

Av utlåtande från KPMG den 21 mars 2013 framgår bl.a. följande. I och med att WACC-beräkningen i förevarande fall ska vara långsiktig måste en bedömning göras om de nuvarande nivåerna för den riskfria räntan kan



anses vara representativa. Genom att se till historiska genomsnittliga nivåer på svenska statsobligationer med löptid motsvarande investeringar i elnät, samt en uppskattning av uthållig realränta baserad på förväntad realtillväxt och inflation i nivå med riksbankens långsiktiga inflationsmål, uppskattas en långsiktig nominell riskfri ränta uppgå till 4,7 procent.

I WACC-beräkningen ska kapitalstrukturen motsvara den optimala skuldsättningen inom industrin. I regel uppskattas denna genom att studera liknande företags kapitalstrukturer. KPMG bedömer att en skuldsättningsgrad på 45 procent är representativ över tid och speglar en uthållig nivå.

Utöver ovan beskrivna parametrar måste avkastningskravet även justeras utifrån eventuella företagsrelaterade risker eller sådana tillgångsspecifika risker som inte omfattas av betavärdet. Om hänsyn ska tas till den företagsspecifika risken, ska en småbolagspremie om 2,6 procent läggas till beräkningen. Småbolagspremien är motiverad, eftersom det är ett vedertaget empiriskt fenomen att mindre bolag uppvisar högre avkastningskrav. Justering kan även ske genom att se till att den aktuella tillgången (elnäten) är en illikvid tillgång. En ägare till ett elnät har i regel, till följd av den mycket omfattande investeringen, begränsade möjligheter att diversifiera sin portfölj, vilket inte är fallet med investerare i aktier i liknande bolag. Om hänsyn ska tas till den tillgångsspecifika risken, ska därför en premie om 1,5 procent läggas till i beräkningen.

KPMG har genomgående använt en skattesats om 26,3 procent, vilket motsvarar den svenska bolagsskattesatsen vid tidpunkten för beräkningen. KPMG anser inte att en justering av skattesatsen för att ta hänsyn till nätföretagens möjlighet till överavskrivning är tillämplig av följande skäl. För det första avser regleringen en tillgångsmassa där investeringen i ett flertal fall gjorts för många år sedan. Det är rimligt att utgå ifrån att

företagen som omfattas av regleringen därmed befinner sig i mycket olika situationer vad gäller möjlighet till överavskrivningar. För det andra anser KPMG att justeringsfaktorn är mycket svår att beräkna på ett korrekt och rättvist sätt. Möjligheten till överavskrivningar skiftar rimligen mellan olika nätföretag och en generell justering av WACC som bygger på att alla företag kan göra dessa överavskrivningar riskerar att missgynna enskilda företag.

Ovanstående beräkningar och antaganden leder fram till att en långsiktig, uthållig real WACC före skatt bör uppgå till 7,2 procent om hänsyn tas till den tillgångsspecifika risken och till 8,1 procent om hänsyn istället tas till den företagsspecifika risken.

#### ICECAPITAL

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

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

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

skatt. Detta skulle dock kräva ändringar i reglermodellen, t.ex. att skatt hanteras direkt i reglermodellen.

ICECAPITAL har, baserat på tillgänglig information över fem år, analyserat nätföretagens obeskattade reserver och skattemässiga överavskrivningar. Analysen visar att företagen generellt inte använder sig av maximala skattemässiga avskrivningar, men att den effektiva skattesatsen i genomsnitt är lägre än schablonskatt. ICECAPITAL kan dock inte rekommendera att man bygger en justeringsmodell på dessa data då en mer ingående analys över en längre tidsperiod (minst en investeringscykel) behövs för att kunna bedöma genomsnittlig överavskrivningsnivå och effektiv skattesats, vilket inte varit möjligt baserat på tillgänglig information.

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

#### **Av Energimarknadsinspektionen åberopade utlåtanden (i relevanta delar)**

Ernst & Young

I en rapport daterad den 18 februari 2011 har Ernst & Young, på uppdrag av Energimarknadsinspektionen, estimerat en kalkylränta för reglering av elnätsverksamhet för åren 2012-2015 enligt CAPM/WACC-ansatsen. Ernst & Young har undersökt börsnoterade energiföretag och utifrån detta gjort ett urval av 21 företag som Ernst & Young bedömer vara de mest jämförbara. Därefter har skuldandel och betavärden kartlagts per aktuellt datum samt under en längre tidsperiod för dessa bolag. Den riskfria räntan skattas baserat på en tioårig svensk statsobligation. Sammantaget beräknar Ernst & Young en real WACC före skatt i intervallet 4,3–5,8 procent.

Ernst & Young rekommenderar att den riskfria räntan och kreditriskpremien uppdateras regelbundet genom tillämpning av samma metodik som använts i rapporten. Övriga parametrar bör läggas fast för hela tillsynsperioden förutsatt att inte några fundamentala förändringar inträffar på marknaden.

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

#### Grant Thornton

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

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

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

Stefan Yard

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

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

att det inte finns skäl att justera kalkylräntan för förekomst av räntefri skatte kredit. Detta anser Yard vara ett missförstånd.

Energimarknadsinspektionens justering för effekter av räntefri skatte kredit är motiverad och har till och med blivit för liten. Som framgått av de analyser Yard gjort, se t.ex. Yard (2012), borde korrigeringen vara mer än dubbelt så stor som den som Energimarknadsinspektionen gör. Man bör alltså definitivt inte ta bort Energimarknadsinspektionens korrigerings utan borde istället göra den större och sänka kalkylräntan och därmed intäktsramarna. Sammantaget är Yards bedömning att de intäktsramar som Energimarknadsinspektionen fastställt för tillsynsperioden 2012–2015 knappast är för låga.

Jan Bergstrand

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

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

Det första förslaget ger inte företag något incitament att arbeta effektivt eftersom alla effektivitetsförbättringar direkt leder till prissänkning. Energimarknadsinspektionen har därför valt det andra alternativet.

Energimarknadsinspektionens konsulter använder sig av en vedertagen formel vid denna omräkning av en kalkylränta efter skatt till en kalkylränta före skatt. Formeln tar sikte på projekt med oändlig livslängd, konstanta betalningar och utan några avskrivningar alls. Nätinvesteringar har dock en begränsad livslängd och måste skrivas av. De skattemässiga reglerna tillåter överavskrivningar innebärande att anläggningstillgångarna skrivs av på fem år. Dessa överavskrivningar har konsulterna felaktigt antagit inte förekommer. En snabb avskrivning leder till skattefördelar av betydande omfattning. Reglerna rörande överavskrivningar måste beaktas vid omräkningen av ett avkastningskrav efter skatt till en räntesats före skatt som ska användas vid företagets prissättning. Använd formel leder annars till väsentlig överavkastning för nätföretagen.

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

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### **Inledning**

Vid bedömning av de parametrar och överväganden som ingår i WACC-metoden krävs olika antaganden som kan variera inom ramen för beräkningsmetoden. Det ligger i sakens natur att vare sig de olika parametrarna eller den resulterande kalkylräntan kan fastställas till något annat än ett prognostiserat värde och att detta kan skilja sig åt beroende på vilka antaganden och värderingar som görs. Detta visar sig inte enbart

genom Energimarknadsinspektionens och nätföretagens olika bedömningar utan även genom de i målet åberopade utlåtandena från experter på området, som även de skiljer sig åt. Beräkningen av kalkylräntan är, utöver att den bygger på antaganden, relativt komplicerad. Flera av parametrarna har sådan koppling till varandra att om värdet ändras i en kan detta direkt eller indirekt komma att påverka värdet av en annan på sätt att även den måste justeras. Förvaltningsrätten kommer i det följande att ta ställning huruvida avdrag för skattecredit ska göras. För övriga parametrar har förvaltningsrätten valt att enbart redogöra för och bemöta parternas argumentation. I enlighet med beskrivningen ovan kan värdena på sistnämnda parametrar variera inom vissa rimliga värden och ändå ge samma resultat. Förvaltningsrätten saknar verktyg för att bestämma ett slutgiltigt värde på nämnda parametrar som kan variera inom ramen för beslutad kalkylränta. Vid detta övervägande har förvaltningsrätten emellertid kommit fram till slutsatsen att rätten måste bestämma kalkylräntan till en bestämd procentsats. Förvaltningsrätten har, med stöd i föreliggande utlåtanden från experter och övrig utredning, funnit att handlingarna i målet och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen ger ett tillräckligt underlag för att bedöma en skälig kalkylränta.

#### Riskfri ränta

Den riskfria räntan är den förväntade avkastningen för tillgångar som inte har någon risk och är den minsta avkastning en investerare kan kräva. Den riskfria räntan har stor påverkan på kalkylräntan, eftersom den ingår i WACC-beräkningen både vid bestämmandet av kostnad för lånat kapital och kostnad för eget kapital.

Energimarknadsinspektionen har höjt den nominella riskfria räntan till 4,0 procent i förhållande till konsulternas genomsnittliga räntenivå om 3,06 procent. Konsulterna rekommenderade att den riskfria räntan skulle



uppdateras årligen. Energimarknadsinspektionen valde dock att istället höja den riskfria räntan för att därigenom anlägga ett mer långsiktigt perspektiv. Nätföretaget anser att Energimarknadsinspektionen borde ha höjt den riskfria räntan ytterligare och har som stöd för detta åberopat utlåtanden från bl.a. Johnsen och Ganslandt.

Energimarknadsinspektionen har motiverat höjningen till 4,0 procent med att detta motsvarar den förväntade BNP-utvecklingen om 2,0 procent samt Riskbankens mål för inflation om 2,0 procent.

Nätföretagens åberopade utlåtanden beskriver olika metoder för fastställande av den riskfria räntan. Flera av experterna använder en tioårig statsobligation med olika justeringar för att göra räntan än mer långsiktig.

Johnsen har i sin beräkning av den riskfria räntan utgått från att en genomsnittlig svensk 5–10-årig reell ränta genomgående har överstigit 2,5 procent de senaste 112 åren. Johnsen har även kommenterat Energimarknadsinspektionens beräkningar med att den förväntade BNP-tillväxten historiskt sett legat över 2,5 procent bortsett från innevarande krisperiod.

Ganslandt har beträffande den riskfria räntan uppgivit att empirisk evidens kan hämtas från den svenska och internationella obligationsmarknaden. Eftersom den genomsnittliga avskrivningstiden för tillgångar i elnätsverksamhet är 36 år, ger 30-åriga obligationer en rimlig nivå på den riskfria räntan. Ganslandt menar dock att det saknas historiska data för sådana observationer och istället analyserar han obligationer med varierande löptider vilket ger en riskfri nominell ränta om 4,7 procent. Även Ganslandt kommenterar Energimarknadsinspektionens beräkningsmodell och konstaterar att den svenska tillväxttakten historiskt

sett har varit betydligt högre än 2,0 procent samt att Riksbanken har angivit att BNP ökat i snitt med 2,7 procent sedan år 1950 fram till år 2010.

Förvaltningsrätten bedömer att den metod som Energimarknadsinspektionen använt sig av för att beräkna den riskfria räntan, bestående i att addera Riksbankens inflationsmål med den förväntade BNP-utvecklingen, i sig är accepterad av nätföretaget. Därmed finns inte någon anledning att frångå denna metod.

De två konsultrapporterna från KPMG och PwC tar ett tydligt avstamp i Energimarknadsinspektionens beräkningsmodell där den förväntade BNP-utvecklingen adderas med Riksbankens inflationsmål. KPMG för ett resonemang om att det inte förekommer några prognoser över tillväxten i Sverige och att man därför istället bör se till de historiska nivåerna vid fastställandet av den förväntade tillväxten. Resultatet av detta ger en riskfri ränta om 4,1 procent. Till detta resultat vill KPMG göra ett tillägg om 0,6 procentenheter, eftersom det först framräknade resultatet speglar en ränta utan någon likviditetsrisk eller marknadsrisk. Tillägget om 0,6 procentenheter skulle därmed motsvara den extra premie som finns för längre löptider och som speglar den ökade likviditets- och marknadsrisken. PwC i sin tur gör bedömningen att Energimarknadsinspektionens beräkningssätt överensstämmer med PwC:s men att nivån är något underskattad. PwC når slutsatsen att en nivå om 4,2 procent är mer rimlig.

Förvaltningsrätten finner, i enlighet med ovan, att den riskfria räntan kan beräknas utifrån Riksbankens inflationsmål om 2,0 procent med tillägg av förväntad BNP-utveckling. Parterna är överens om att ett långsiktigt perspektiv ska tillämpas. Detta kan ge ett missvisande värde sett över en eller ett fåtal tillsynsperioder men är tänkt att långsiktigt ge ett skäligt resultat. Vid en historisk tillbakablick kan konstateras att BNP-utvecklingen varierar i hög grad över tid, eftersom olika konjunkturcykler

påverkar utvecklingen. Även en historiskt genomsnittlig utveckling över en längre period kommer att variera bl.a. beroende på vilken tidsperiod man låter ligga till grund för sin beräkning. Exempelvis anger Finansdepartementet att BNP har ökat med i snitt 3,45 procent under perioden 1945–1975. Genomsnittet blir dock 1,5 procent om perioden istället beräknas från 1975 till 2000. I utredningen redovisas ett antal olika beräkningar baserade på olika historiska tidsperioder som därmed också ger olika resultat. Förvaltningsrätten finner, baserat på utredningen i målet, att en förväntad BNP-utveckling kan uppskattas till dryga 2,0 procent med utrymme för viss justering.

#### Särskild riskpremie

Energimarknadsinspektionen har sänkt den särskilda riskpremien från konsulternas genomsnitt på 0,86 procent till 0,5 procent.

Energimarknadsinspektionen har motiverat sänkningen med att den särskilda riskpremien i den finska regleringen uppgår till 0,5 procent och att svensk och finsk nätverksamhet i detta sammanhang bör ha sådana likheter att det är motiverat med en likvärdig premie som i den finska regleringen.

I kalkylränteberäkningar under åren 2003–2009 har Energimarknadsinspektionen tillämpat en särskild riskpremie om 1,0 procent.

Den särskilda riskpremien ska kompensera för sådana risker som inte omfattas av den systematiska risken (beta). Det kan t.ex. vara fråga om sådan regulatorisk risk, kassaflödesrisk och strukturell risk som nätföretagen omfattas av. Omständigheter som ytterligare kan motivera riskpremietillägget är nya och ökade krav på nätföretagen.

Förvaltningsrätten anser att Energimarknadsinspektionens hänvisning till den finska regleringen inte säger något om risknivån för de svenska nätföretagen. Underlag saknas som visar att den finska och svenska nätverksamheten uppvisar sådana likheter att en likvärdig riskpremie är motiverad. Det har inte heller presenterats något i målet som visar att riskerna för nätföretagen i framtiden kan förväntas minska i förhållande till tidigare år eller för att det på annan grund förelegat skäl för en sådan stor sänkning av den särskilda riskpremien som skett.

Förvaltningsrätten konstaterar att Energimarknadsinspektionen tidigare år har utgått från en särskild riskpremie om 1,0 procent och att i princip samtliga rapporter och expertutlåtanden ger uttryck för att den särskilda riskpremien bör vara högre än de 0,5 procent som Energi- marknadsinspektionen beslutat om.

#### Justering av betavärdet med Bloombergomräkning

En justering av betavärdet enligt Bloomberg görs med motiveringen att aktier över tid rör sig mot ett branschgenomsnitt och att betavärdet för de flesta företag tenderar att gå mot marknadens mitt, dvs. 1,0.

Energimarknadsinspektionen har tagit bort den Bloombergomräkning som Grant Thornton har gjort i sin kalkylränteberäkning.

Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med att eldistribution är en mycket etablerad verksamhet där de flesta företag är etablerade sedan länge. Därmed är också riskerna låga och välkända. Risken med en låg grad av diversifiering uppvägs av att eldistribution är en nödvändighetstjänst med en mycket säker efterfrågan och avsaknad av substitut. Energimarknadsinspektionen hänvisar till att de skattningar som görs av betavärdet visar att nätföretagen har ett betavärde som ligger under 1,0. En bransch som är väletablerad sedan länge, med i de flesta fall

kommunalt ägande, bör enligt Energimarknadsinspektionens uppfattning inte justeras upp för få ett betavärde som är högre.

Energimarknadsinspektionen har beställt rapporter från ICECAPITAL som underlag för bedömning av kalkylräntan under tidigare år. I dessa rapporter har Bloombergomräkning använts för att beräkna framtida risk baserat på historiska data för svenska nätföretag.

Johnsen anser att en Bloombergomräkning kan vara motiverad vid ett tillfälligt urval av företag från alla branscher, men inte för ett urval från en reglerad bransch med relativt låg risk. Han instämmer med Energimarknadsinspektionens värdering, men anser att man inte kan ta bort Bloombergomräkningen utan att samtidigt ta bort speciellt illikvida aktier från Grant Thorntons beräkningsurval. Johnsen har därför bortsett från Grant Thorntons betaestimat och utgått från Ernst & Youngs medelbeta på 4,0.

Ganslandt förespråkar Bloombergomräkning med motiveringen att det är rimligt att anta att den framtida risken för nätverksamhet sannolikt är väsentligt högre än den historiska risk som Energimarknadsinspektionen valt att utgå ifrån. Även PwC argumenterar för att Bloombergomräkning ska ske, dels eftersom kalkylräntan ska vara framåtblickande, dels eftersom empiriska undersökningar visar att en sådan justering är motiverad.

Det kan konstateras att meningarna mellan olika experter går isär gällande om en justering enligt Bloomberg ska göras eller inte vid beräkning av kalkylränta för nätföretag. Förvaltningsrätten anser att det faktum att här är fråga om nätföretag som till största del är etablerade sedan länge i en verksamhet där riskerna, i förhållande till andra branscher, torde vara låga och välkända talar för att en Bloombergomräkning av betavärdet inte är nödvändig. Om den särskilda riskpremien höjs, i enlighet med ovan fört

resonemang, utgör även detta ett faktum som ger stöd för att nätföretagens risker, utan tillämpning av Bloombergomräkning, beaktas i tillräcklig utsträckning.

#### Skuldsättningsgrad

Energimarknadsinspektionen har, vid bestämmandet av skuldsättningsgraden, utgått från bokförda värden hos de svenska nätföretagen. Härigenom har myndigheten frångått konsulternas bedömning av skuldsättningsgraden, eftersom konsulterna utgått från internationella jämförelsebolags marknadsvärden.

Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med att konsulternas jämförelsebolag är internationella energiföretag med högre risk jämfört med svenska nätföretag. Det finns därmed anledning att se till de svenska nätföretagens verkliga andel skulder, som enligt företagens årsrapporter för 2002–2009 uppgick till 70 procent. Energimarknadsinspektionen har därför höjt konsulternas bedömda skuldsättningsgrad på i genomsnitt 37 procent till 50 procent.

Nätföretaget har åberopat rapporter och utlåtanden från Grant Thornton, Ernst & Young, PwC, KPMG och Ganslandt. Av dessa utlåtanden framgår att skuldsättningsgraden ska baseras på marknadsvärden och inte bokförda värden. Vidare framgår att skuldsättningsgraden vanligtvis bestäms genom observationer av jämförelsebolag. Detta är också den metod som, såvitt förvaltningsrätten kan se, är den ekonomiskt vedertagna och som har tillämpats under tidigare år när Energimarknadsinspektionen fastställt kalkylränta för nätföretagen. Energimarknadsinspektionen har inte bemött dessa uppgifter. Förvaltningsrätten anser att Energimarknadsinspektionen, utan erforderligt stöd härför, har frångått ekonomiskt vedertagen metod genom att höja skuldsättningsgraden till 50 procent med hänvisning till bokförda värden. Vid beräkningen av kalkylräntan ska skuldsättningsgraden fastställas utifrån marknadsvärde.

Avdrag för skattecredit

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

Svenska skatteregler tillåter att tillgångar skattemässigt skrivs av betydligt snabbare än den motsvarande ekonomiska livslängden. Företagen kan därmed bygga upp obeskattade reserver, som innebär möjlighet att erhålla en räntefri kredit på skattebetalningarna. Energimarknadsinspektionen har bedömt att det traditionella sättet att konvertera en kalkylränta från efter skatt till en kalkylränta före skatt ger nätföretagen en för hög kalkylränta. Energimarknadsinspektionen har därför istället använt en beräknad genomsnittlig effektiv skattesats om 20 procent vid denna konvertering. Energimarknadsinspektionen har motiverat detta med hänvisning till nätföretagens möjligheter att erhålla räntefria skattecrediter. Beslutet att tillämpa en effektiv skattesats innebär att kalkylräntan har minskat med 0,6 procentenheter i förhållande till om bolagsskattesatsen hade använts.

I målet har framkommit, bl.a. genom rapporter från Grant Thornton, Ernst & Young och ICECAPITAL, att kalkylräntan generellt sett överskattas om ett nätföretag gör överavskrivningar. Vidare har framkommit att många av de svenska nätföretagen använder sig av skattemässiga överavskrivningar. Storleken på överavskrivningarna beror på var i investeringscykeln ett företag befinner sig, men historiskt sett har svenska nätföretag inte gjort maximala överavskrivningar. Möjligheten att göra skattemässiga överavskrivningar skiljer sig mycket åt mellan olika nätföretag och över tid. De stora nätföretagen tycks ha de största möjligheterna att göra överav-

skrivningar, möjligen med hjälp av koncernbidrag. Ovan nämnda konsultföretag har rekommenderat att alternativa metoder för omräkning analyseras vidare med utgångspunkt i faktiska data och inte grundade på antaganden och skattningar för enskilda företag eller för hela elnätmarknaden.

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

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

Förvaltningsrätten finner att utredningen i målet visar att förekomsten av överavskrivningar leder till att kalkylräntan överskattas. ICECAPITAL, som fått i uppdrag av Energimarknadsinspektionen att belysa frågan om skattemässiga överavskrivningars påverkan på kalkylräntan, konstaterar dock att överavskrivningarnas effekt på kalkylräntan är relativt liten, som mest några tiondels procentenheter. Både Energimarknadsinspektionens egna konsulter och nätföretagens experter är dessutom eniga om att det inte finns någon tillfredsställande metod för att justera kalkylräntan med hänsyn till överavskrivningarnas effekter. Detta på grund av att en sådan justering bygger på bristfällig data samt på att många nya och ofta bristfälliga antaganden måste göras. Eftersom möjligheterna till skattemässiga överavskrivningar skiljer sig så mycket åt mellan olika



nätföretag, innebär en generell justering av kalkylräntan, på det sätt som Energimarknadsinspektionen har gjort, att enskilda företag missgynnas. Förvaltningsrätten anser därför att det inte är lämpligt att använda någon annan skattesats än bolagsskattesatsen (26,3 procent) vid konverteringen av en kalkylränta från efter skatt till en kalkylränta före skatt. Något avdrag för skattekrediter ska alltså inte göras.

Sammantagen bedömning avseende skälig kalkylränta

Det kan inledningsvis konstateras att de bedömningar som gjorts gällande skälig kalkylränta av anlitate konsulter och experter skiljer sig åt från lägsta 4,3 procent till högsta 8,1 procent. Skillnaderna kan förklaras av att vissa beräkningar innehåller momentana inslag men också av att de olika analyser och värderingar som görs bygger på prognoser som kan resultera i olika utslag beroende på de antaganden de baseras på.

Parterna i målet är överens om att kalkylräntan ska vara långsiktigt hållbar, vilket ger ett annat slutresultat än om den beräknats momentant.

Förvaltningsrätten kan som utgångspunkt för sin bedömning av en långsiktigt stabil kalkylränta endast ta hänsyn till sådana omständigheter som ska beaktas inom ramen för WACC-metoden. Eventuella felaktigheter eller brister i schablonmetoden (dvs. den beräkningsmodell för fastställande av intäktsram som kalkylräntan utgör en del av) eller i den reglering som metoden bygger på kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte korrigeras genom en sänkning av kalkylräntan, eftersom detta kommer att få oönskade effekter.

Förvaltningsrätten har ovan gjort den bedömningen att något avdrag för skattekredit inte ska göras. Redan härav framgår att den av Energimarknadsinspektionen beslutade kalkylräntan är för låg. Förvaltningsrättens bedömningar beträffande övriga parametrar – förutom Bloombergräkning – gör även de sannolikt att kalkylräntan bör justeras

i höjande riktning. Med utgångspunkt i nämnda ställningstaganden och med beaktande av vad som anförts ovan gällande samtliga i WACC-metoden ingående parametrar gör förvaltningsrätten bedömningen att en rimlig långsiktigt stabil kalkylränta ska bestämmas till 6,5 procent under tillsynsperioden 2012–2015. Detta är i nivå dels med den kalkylränta som Energimarknadsinspektionen tidigare beslutat om vid kontroll av nätföretagens intäkter under åren 2003–2009, dels med andra regulatoriska kalkylräntor i jämförbara branscher. Nätföretagets yrkande ska därför bifallas i denna del.

### **INDEXERING**

Förvaltningsrätten har, som framgår ovan, bifallit nätföretagets förstahandsyrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av företagets intäktsram. Det saknas därmed anledning att pröva vad nätföretaget yrkat i andra hand om indexering av historiska intäkter.

### **HISTORISKA INTÄKTER**

Förvaltningsrätten har, som framgår ovan, bifallit nätföretagets förstahandsyrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av företagets intäktsram. Det saknas därmed anledning att pröva vad nätföretaget yrkat i andra hand om en ökning av de historiska intäkterna.

### **LÖPANDE PÅVERKBARA KOSTNADER**

#### **Inledning**

Av 5 kap. 6 § ellagen framgår att ett nätföretags intäktsram ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten. Enligt 5 kap. 8 § samma

lag framgår att med skäliga kostnader avses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar. Enligt förarbeten till regleringen är det inte nödvändigtvis nätföretagets faktiska kostnader som ska tas upp vid beräkningen. Ett nätföretag som har onödigt höga kostnader på grund av ett sämre sätt att bedriva sin nätverksamhet bör inte kunna föra dessa kostnader vidare till kunderna genom nättarifferna. Det är rimligt att regleringen har en sådan utformning att nätföretagen får incitament att minska sina påverkbara kostnader över tid (prop. 2008/09:141 s. 65)

Enligt Energimarknadsinspektionens schablonmetod för att beräkna ett nätföretags intäktsram bestäms intäktsramen som summan av nätföretagets löpande kostnader och kapitalkostnader. De löpande kostnaderna delas upp i opåverkbara kostnader och påverkbara kostnader. Opåverkbara kostnader är sådana kostnader som nätföretaget inte kan påverka, t.ex. kostnader för överliggande nät och myndighetsavgifter. Sådana kostnader ska ersättas i sin helhet. Påverkbara kostnader är andra löpande kostnader för verksamheten såsom drifts- och underhållskostnader, kundtjänst, personalkostnader, administration m.m.

Energimarknadsinspektionen har haft för avsikt att bestämma löpande påverkbara kostnader utifrån en normberäkning. För den första tillsynsperioden har de löpande påverkbara kostnaderna dock beräknats utifrån ett genomsnitt av nätföretagets verkliga löpande påverkbara kostnader under åren 2006-2009, indexerat till 2010 års prisnivå med faktorprisindex för elnätsföretag samt reducerade med ett effektiviseringskrav på 1,0 procent.

#### **Vad nätföretaget anför**

Att utgå från verkliga löpande påverkbara kostnader från åren 2006-2009 ger inte en rättvisande bild av den kostnads massa som nätföretaget har och

kommer att ha de kommande åren. På grund av kraftigt ändrade förhållanden under åren efter 2009 är det belopp avseende löpande påverkbara kostnader som har använts av Energimarknadsinspektionen vid beräkningen av intäktsramen inte representativt för nätföretagets verksamhet.

Nätföretaget har under tidigare år legat efter med sitt underhåll av bolagets stödsystem. Ett omfattande arbete har påbörjats under 2010 och 2011 för att förbättra detta, och ytterligare personal har anställts för detta.

Nätföretaget beräknar att detta arbete kommer att uppgå till cirka 2 000 tkr per år. Arbetet kommer att fortgå under många år framöver. Eftersom detta arbete påbörjades efter referensperioden 2006-2009, beaktas inte dessa nödvändiga kostnader i nuvarande beräkning. Hade kostnaderna nedlagts under referensperioden hade de ersatts med krona för krona. Det finns ingen logik i en metodik som på detta sätt låter slumpen avgöra vad som utgör en skälig kostnad och vad som inte anses vara en skälig kostnad.

Nätföretagets område utgörs dessutom av en av Sveriges snabbast växande kommuner. Under åren 2006-2009 var tillväxttakten 1,8 procent årligen. Under åren 2010 och 2011 har tillväxttakten ökat ytterligare och utifrån kommunens tillväxtplaner beräknas en årlig tillväxt på cirka 2,3 procent under åren 2012-2015. Den snabba tillväxttakten innebär ökade löpande påverkbara kostnader för nätunderhåll och kundservice. Nätföretagets löpande påverkbara kostnader i dagsläget är 31 500 tkr, och företaget beräknar att dessa ökar med cirka 730 tkr per år i takt med tillväxten.

I Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram för tillsynsperioden 2012-2015 finns dessutom inte något ”anslag” för kostnader som uppstår för elnätsföretagen som en konsekvens av beslut tagna av myndigheter efter att företagens ansökan om intäktsram har lämnats. Nätföretaget anser mot bakgrund av detta att beräkningen av de löpande påverkbara

kostnaderna i intäktsramen bör ske med utgångspunkt i nätföretagets löpande påverkbara kostnader för åren 2010 och 2011, samt att dessa belopp ska ökas med 2 000 tkr per år respektive 730 tkr per år för underhåll och ökad tillväxt.

#### **Vad Energimarknadsinspektionen anfört**

Energimarknadsinspektionen bestrider nätföretagets yrkande om att de löpande påverkbara kostnaderna ska höjas på sätt som nätföretaget yrkat.

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

Enligt 3 kap. 1 § ellagen ska ett företag som bedriver nätverksamhet ansvara för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av sitt ledningsnät. Ett nätföretag som har onödigt höga kostnader på grund av ett sämre sätt att bedriva sin nätverksamhet bör inte enligt förarbeten till regleringen kunna föra dessa kostnader vidare till kunderna genom nättarifferna. Mot bakgrund härav anser förvaltningsrätten att det inte föreligger skäl att öka nätföretagets löpande påverkbara kostnader med hänsyn till att nätföretaget har haft ett eftersatt underhåll under åren 2006-2009.

Av utredningen i målet framkommer att tillväxttakten i aktuellt område under åren 2006-2009 var 1,8 procent per år, och den beräknade tillväxttakten för samma område under tillsynsperioden 2012-2015 är 2,3 procent per år. Enligt nätföretagets beräkningar kommer företagets kostnader för denna tillväxt öka med 730 tkr per år. Mot bakgrund av utredningen i målet framstår det enligt förvaltningsrätten som sannolikt att tillväxttakten i kommunen är sådan som nätföretaget har uppskattat den. Även nätföretagets uppskattning av hur mycket de löpande påverkbara kostnaderna kommer att öka i samband med den ökade tillväxten finner förvaltningsrätten sannolik.

Nätföretagen ska genom intäktsramen erhålla täckning för skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten under tillsynsperioden. Enligt förvaltningsrättens mening erhåller nätföretaget täckning för skäligen kostnader om beräkningen av företagets löpande påverkbara kostnader utgår från de referensår som Energimarknadsinspektionen utgått från i sin beräkning, och då ett tillägg för ökade kostnader som uppstår i förhållande till den ökade tillväxttakten i kommunen görs. Ett sådant tillägg ska motsvara 2,3 procent av nätföretagets genomsnittliga löpande påverkbara kostnader för åren 2006-2009, reducerade med ett effektiviseringskrav på 1,0 procent. Vad nätföretaget har anfört förändrar inte förvaltningsrättens bedömning.

Förvaltningsrätten avslår därmed nätföretagets yrkande om att beräkningen av de löpande påverkbara kostnaderna ska göras med utgångspunkt i nätföretagets kostnader under åren 2010 och 2011. Förvaltningsrätten avslår vidare nätföretagets yrkande om en ökning av de löpande påverkbara kostnaderna med hänsyn till eftersatt underhåll. Däremot bifaller förvaltningsrätten nätföretagets yrkande om ökning av de löpande påverkbara kostnaderna med hänsyn till den snabba tillväxttakten i kommunen. Detta ska ske på så sätt att de i beslutet beräknade löpande påverkbara kostnaderna ska räknas upp med 2,3 procent per år för tillsynsperioden 2012-2015.

### **SLUTSATSER**

Förvaltningsrätten bifaller nätföretagets förstahandsyrkande om att övergångsmetoden inte ska tillämpas vid fastställande av intäktsram. Schablonmetoden, utan beaktande av övergångsmetoden, är således den metod som ska användas vid beräkning av nätföretagets intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015. Vidare bifaller förvaltningsrätten nätföretagets yrkande om att den reala kalkylräntan före skatt ska fastställas till 6,5 procent. Förvaltningsrätten bifaller delvis nätföretagets

fristående yrkande om ökning av de löpande påverkbara kostnaderna med 2,3 procent per år för perioden 2012–2015.

Med hänsyn till ovanstående återförvisar förvaltningsrätten målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp. Detta kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Ronny Idstrand

Tomas Fredén

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

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