

Stockholm den 25 februari 2020

## DEL A

### Mål nr 5503-19 Öresundskraft AB m.fl. ./. Energimarknadsinspektionen

I vår egenskap av ombud för de elnätsföretag som framgår av bilaga 1 (nedan Elnätsföretagen), får vi inkomma med kompletterande överklagande över Energimarknadsinspektionens (Ei) beslut avseende Elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023.

Elnätsföretagens kompletterande överklagande innefattar denna Del A med tillhörande Del B.

Uppdelning av yttrandet i Del A respektive Del B har gjorts för att förenkla för läsaren.

Del A kan läsas självständigt och innefattar Elnätsföretagens yrkanden och rättsliga grunder.

Del A innehåller hänvisningar till avsnitt i Del B.

Del B innehåller Elnätsföretagens närmare redogörelse av faktiska förhållanden och utvecklad argumentation som har bäring på Elnätsföretagens rättsliga grunder i Del A.

## Innehållsförteckning

1.	YRKANDEN .....	4
2.	GRUND FÖR ÖVERKLAGANDET .....	4
3.	KORTFATTAT OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR .....	6
3.1	Allmänt om regleringen av elnätsföretagen .....	6
3.2	Förhandsregleringen av elnätsföretagen .....	7
3.3	Kalkylräntan beräknas med WACC-metoden .....	8
3.4	Kalkylräntans utveckling genom praxis – en sammanfattning.....	8
3.5	Kalkylräntans betydelse för Elnätsföretagens intäktsramar.....	14
4.	DEN FORMELLA LAGKRAFTENS PRINCIP – 8 KAP. 18 § RF .....	14
4.1	Allmänt.....	14
4.2	Särskilt om föreskrifter som specificerats genom praxis .....	15
5.	LAGPRÖVNING – 11 KAP. 14 § RF .....	16
6.	INTÄKTSRAMSFÖRORDNINGENS 17–26 §§ SKA ÅSIDOSÄTTAS GENOM LAGPRÖVNING.....	17
6.1	Allmänt.....	17
6.2	Normkonflikten och utgångspunkterna för lagprövningen .....	19
6.3	Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 19 § intäktsramsförordningen – riskfri ränta .....	20
6.3.1	Riskfri ränta enligt ellagen.....	20
6.3.2	Riskfri ränta enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för perioden 2019–2022 .....	21
6.3.3	Riskfri ränta enligt 19 § intäktsramsförordningen .....	21
6.4	Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 24 § intäktsramsförordningen – inflationförväntan .....	22
6.4.1	Inflationförväntan enligt ellagen.....	22
6.4.2	Inflation enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 .....	23
6.4.3	Inflation enligt 24 § intäktsramsförordningen.....	24
6.5	Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 26 § intäktsramsförordningen – aktiemarknadsriskpremien.....	25
6.5.1	Aktiemarknadsriskpremien enligt ellagen.....	25
6.5.2	Aktiemarknadsriskpremien enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för perioden 2019–2022.....	25

6.5.3	Aktiemarknadsriskpremien enligt 26 § intäktsramsförordningen.....	26
6.6	Särskild riskpremie .....	27
7.	RÄTTSUTLÅTANDE AV PROFESSOR ANNA JONSSON CORNELL.....	28

## 1. YRKANDEN

- 1.1 Elnätsföretagen yrkar att förvaltningsrätten undanröjer Ei:s beslut om intäktsramar och återförvisar målen till Ei för fastställande av nya intäktsramar för Elnätsföretagen avseende tillsynsperioden 2020–2023.
- 1.2 Elnätsföretagen yrkar att förvaltningsrätten, vid bifall till yrkande 1.1 ovan, fastställer att
  - a. ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv ska tillämpas när de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs och
  - b. en särskild riskpremie ska fastställas vid beräkning av kalkylräntan.

Yrkandena ovan ersätter Elnätsföretagens yrkanden i sina respektive överklaganden.

## 2. GRUND FÖR ÖVERKLAGANDET

De av Ei beslutade intäktsramarna vilar på förordning om intäktsram för elnätsverksamhet (SFS 2018:1520), nedan "intäktsramsförordningen" (Del B, avsnitt 18).

En tillämpning av intäktsramsförordningen vid beräkningen av Elnätsföretagens intäktsramar resulterar i beslut varigenom Elnätsföretagens inte erhåller sådan avkastning som följer av 5 kap. 1 § ellagen och fastslagen praxis.

Intäktsramsförordningen står i strid med ellagen och får därför, med hänvisning till 8 kap. 18 § RF, inte tillämpas jämlikt 11 kap. 14 § 1 st. RF.

Till följd av att intäktsramsförordningen inte får tillämpas, ska de överklagade besluten undanröjas.

### Kort utveckling:

Den motivering som lämnats för regeringens möjlighet att införa intäktsramsförordningen är "att det inte finns en tydlig praxis om hur uttrycket rimlig avkastning ska tolkas i ellagen" (Del B, avsnitt 18.1).

Intäktsramsförordningen utgår från ett annat perspektiv vid fastställandet av de parametrar som används för att beräkna kalkylräntan än vad som följer av ellagen, dess förarbeten och ett flertal kammarrättsavgöranden.

En tillämpning av intäktsramsförordningen resulterar i en drastisk minskning av elnätsföretagens intäktsramar.

Målen ”i ett nötskal” är om den motivering som ansågs möjliggöra införandet av intäktsramsförordningen är korrekt?

Har regeringen haft möjlighet att genom en förordning, trots ellagens ordalydelse, förarbetena till ellagen och meddelade domar, drastiskt förändra utgångspunkterna för beräkningen av parametrarna i kalkylräntan, med det uttalade syftet att sänka elnätsföretagens intäktsramar?

Innebär en tillämpning av intäktsramsförordningen att elnätsföretagen erhåller sådan avkastning som de har rätt till enligt ellagen? Elnätsföretagens uppfattning är att så inte är fallet. Regeringen har därför inte haft rätt att införa intäktsramsförordningen och Ei har inte haft rätt att grunda sina beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar på denna förordning.

Ytterligare utveckling:

Enligt 5 kap. 1 § ellagen ska intäktsramen ge en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar. Innebörden och betydelsen av den äldre lydelsen i 5 kap. 6 § ellagen är densamma som i nuvarande 5 kap. 1 § ellagen. Att så är fallet framgår uttryckligen av prop. 2017/18:237, sid. 75 (Del B, avsnitt 10.2).

Enligt ellagen och fastslagen praxis ska det anläggas ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna kalkylräntan fastställs (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 9 och Del B, avsnitt 15). De i ellagen och i praxis fastslagna perspektiven har stor betydelse vid beräkningen av kalkylräntan och Elnätsföretagens intäktsramar. Ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv är därför avgörande för att Elnätsföretagen ska erhålla sådan avkastning på kapitalbasen som följer av ellagen.

Ei har vid beräkningen av kalkylräntan och vid fastställandet av Elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 utgått ifrån och tillämpat bestämmelserna i intäktsramsförordningen.

En tillämpning av intäktsramsförordningen innebär en förändring i förhållande till ellagen och fastslagen praxis. De beräkningsmetoder och parametrar som anges i 17–26 §§ i intäktsramsförordningen står på ett markant sätt i strid med ellagens krav på ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv, som även slagits fast i praxis (Del B, avsnitt 9, Del B, avsnitt 11, Del B, avsnitt 12-15 och Del B, avsnitt 16).

I och med att det långsiktiga och stabila synsättet gått förlorat i intäktsramsförordningen blir såväl kalkylräntan som elnätsföretagens intäktsramar väsentligt lägre än vad som följer av ellagen (Del A, avsnitt 3.4).

I de WACC-beräkningar som legat till grund för elnätsföretagens intäktsramar för såväl tillsynsperioden 2012–2015 som 2016–2019 har ett tillägg gjorts avseende den i WACC-metoden ingående parametern särskild riskpremie (Del A, avsnitt 3.4, Del A, avsnitt 6.6, samt Del B, avsnitt 18.12).

I den WACC-metod som anvisas i 17 § 2 st. och bilaga 2 till intäktsramsförordningen ingår inte parametern särskild riskpremie.

I praxis har slagits fast att det föreligger reglermässiga osäkerhetsfaktorer/risker som motiverar att en särskild riskpremie används när elnätsföretagens avkastning fastställs (Del B, avsnitt 15). Förhållandet att parametern särskild riskpremie tagits bort i den WACC-metod som följer av i 17 § 2 st. och bilaga 2 till intäktsramsförordningen är i sig självt ett uttryck för elnätsföretagens reglermässiga risk eftersom den bortser från lag samt rättspraxis och ger inte elnätsföretagen långsiktiga och stabila villkor för sin verksamhet (Del A, avsnitt 6.6 och Del B, avsnitt 18.12).

Följden av att Ei vid sina beslut tillämpat intäktsramsförordningen är att Elnätsföretagen inte erhållit sådan avkastning på kapitalbaserna som följer av 5 kap. 1 § ellagen (Del B, avsnitt 9–10, Del B, avsnitt 15 och Del B, avsnitt 18).

Det är inte förenligt med den formella lagkraftens princip enligt 8 kap. 18 § RF att ändra ett rättsläge som följer av lag och vars tillämpning slagits fast i rättspraxis, genom att införa regler på förordningsnivå (Del A, avsnitt 4).

Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas enligt 11 kap. 14 § 1 st. RF (Del A, avsnitt 5).

Eftersom intäktsramsförordningen står i strid med ellagen följer det av 11 kap. 14 § RF att den inte får tillämpas. De överklagade besluten ska därför undanröjas (Del A, avsnitt 5–7).

### **3. KORTFATTAT OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR**

#### **3.1 Allmänt om regleringen av elnätsföretagen**

Den svenska elmarknaden avreglerades den 1 januari 1996. Avregleringen av elmarknaden innebar i korthet att handel med och produktion av el utsattes för

konkurrens samtidigt som infrastrukturen (elnätsverksamheten) förblev ett naturligt och legalt monopol.

Eftersom ett monopol inte bedrivs på en konkurrensutsatt marknad ansågs det krävas en statlig reglering och tillsyn av elnätsavgifterna. Dessa regler återfinns i ellagen och följdförfattningar till denna. Regelverket har under åren genomgått förändringar och sättet att bedöma skäligheten i elnätsavgifterna har förändrats.

Ei är tillsynsmyndighet över elmarknaden till vars uppgifter bl.a. hör att pröva och utfärda koncessioner för nät samt att granska elnätsföretagens intäkter och kvaliteten i elnäten.

### **3.2 Förhandsregleringen av elnätsföretagen**

Från den 1 januari 2012 bestäms elnätsföretagens tillåtna intäkter – intäktsramarna – i förväg för perioder om fyra år. Varje sådan period utgör en "tillsynsperiod". Den första tillsynsperioden under förhandsregleringen var åren 2012–2015. Den nu och för detta mål aktuella tillsynsperioden är den tredje och avser åren 2020–2023.

De grundläggande bestämmelserna för hur intäktsramarna ska fastställas finns i 5 kap. ellagen. Ellagen bygger i sin tur på EU:s direktiv 2003/54/EG som sedermera ersatts av direktiv 2009/72/EG – det s.k. "Elmarknadsdirektivet".

Av förarbetena till ellagen framgår att regleringen syftar till att elnätsföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt och till låga kostnader. Regleringen syftar också till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Elnätsföretagen ska också ges stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet samt en rimlig avkastning. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad (Del B, avsnitt 9, Del B, avsnitt 11.1).

För att kunna beräkna elnätsföretagens intäktsramar, innefattande "rimlig avkastning", har Ei att tillämpa en kalkylränta. Med kalkylränta avses den avkastning som elnätsföretagen ska ha på gjorda investeringar (investerat kapital) som definieras som kapitalbasen.

Kalkylräntan utgör en del av Ei:s beräkning av elnätsföretagens kapitalkostnader (som utgör en del i beräkningen av intäktsramen).

### 3.3 Kalkylräntan beräknas med WACC-metoden

Kalkylräntan beräknas med den s.k. WACC-metoden som är en vedertagen och accepterad metod. I WACC-metoden ingår ett antal parametrar. Ei har tillämpat WACC-metoden under många år. WACC-metoden tillämpades även under tiden före det att förhandsregleringen infördes. En närmare redogörelse för de i WACC-metoden ingående parametrarna återfinns i avsnitt 3.4 nedan och i Del B under avsnitt 18.

Sedan den 1 januari 2019 är WACC-metoden i 17 § 2 st. intäktsramsförordningen anvisad som metod för att beräkna kalkylränta (Del B, avsnitt 18.3). Den närmare regleringen av WACC-metoden i förordningen står i strid med ellagen och fastslagen praxis (Del A, avsnitt 6, Del B, avsnitt 12–15 och Del B, avsnitt 17).

### 3.4 Kalkylräntans utveckling genom praxis – en sammanfattning

Utgångspunkterna för kalkylräntans beräkning liksom dess storlek har varit föremål för ett flertal tvister vid förvaltningsdomstolarna. Sammanfattningsvis har förvaltningsdomstolarna vid upprepade tillfällen, efter elnätsföretagens överklaganden, konstaterat att de av Ei beslutade kalkylräntorna inte givit elnätsföretagen den kostnadstäckning och rimliga avkastning som ellagen stadgar. Ei:s beslut har därmed stått i strid med ellagen.

Nedan följer en tabell som utvisar storleken av de kalkylräntor som Ei utgått från jämfört med de av domstolarna ändrade kalkylräntorna:

**Tabell 1:**

WACC	Elnät 2012-2015	Elnät 2016-2019	Gasnät 2015-2018	Elnät 2020-2023
<b>Ei</b>	<b>5,2%</b>	<b>4,53%</b>	<b>6,26%</b>	<b>2,16%</b>
<b>Kammarrätten</b>	<b>6,5%</b>	<b>5,85%</b>	<b>6,91%</b>	

Som framgår av tabellen ovan har Ei fastställt kalkylräntan för tillsynsperioden 2020–2023 till 2,16 procent. Denna kalkylränta (dvs. 2,16 procent) är väsentligt lägre än de kalkylräntor som Ei beslutat för tidigare tillsynsperioder. I förhållande till de kalkylräntor som kammarrätten, med ändring av Ei:s beslut, slagit fast är skillnaderna ännu större.



I bilaga 7 till Ei:s beslut om intäktsramar redovisar Ei de bedömningar som ligger till grund för kalkylräntan om 2,16 procent.

På sid. 19 i nämnda bilaga 7 återfinns en sammanfattning av de parametervärden som ingår i Ei:s WACC-beräkning för tillsynsperioden 2020-2023 och som återges i tabellen nedan:

**Tabell 2:**

<b>WACC-parametrar</b>	<b>Ei:s parametervärden</b>
<b>Equity beta (sv. aktiebeta)</b>	<b>51,00</b>
<b>Asset beta (sv. tillgångsbeta)</b>	<b>29,00</b>
<b>Riskfri ränta</b>	<b>0,90</b>
<b>Aktiemarknadsriskpremie</b>	<b>6,68</b>
<b>Särskild riskpremie</b>	<b>0,00</b>
<b>Kreditriskpremie</b>	<b>1,44</b>
<b>Skuldandel</b>	<b>49,00</b>
<b>Skattesats</b>	<b>20,80</b>
<b>Inflationsförväntan</b>	<b>1,73</b>
<b>WACC (realt före skatt)</b>	<b>2,16%</b>

Ovanstående tabell ska jämföras med de parametervärden som Kammarrätten i Jönköping tidigare slagit fast avseende elnäts- och naturgasföretagens intäktsramar, vilka redovisas i Tabell 3 nedan.

**Tabell 3:**

Parametrar WACC	Kammarrätten elnät 2012-2015	Förvaltnings- rätten elnät 2016-2019	Kammarrätten gasnät 2015-2018	Ei elnät 2020-2023
Equity beta (sv. aktiebeta)	54,00	72,00	76,00	51,00
Asset beta (sv. tillgångsbeta)	38,00	39,00	45,00	29,00
Risikfri ränta	4,00	4,01	4,00	0,90
Aktiemarknadsrisk- premie	4,74	5,00	5,00	6,68
Särskild riskpremie	1,00	0,5	1,50	0,00
Kreditriskpremie	1,83	1,80	1,80	1,44
Skuldandel	37,00	52,00	47,00	49,00
Skattesats	26,30	22,00	22,00	20,80
Inflationsförväntan	2,00	2,04	2,00	1,73
WACC (realt före skatt)	6,5%	5,85%	6,91%	2,16%

Av Tabell 3 framgår tydligt de stora diskrepanser som föreligger mellan de parametervärden och kalkylräntor som domstolarnas uttolkning av ellagen resulterat i och de som följer av Ei:s beslut för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023. Den stora skillnaden är ett resultat av Ei:s tillämpning av intäktsramsförordningen.

Till exempel kan noteras att parametern riskfri ränta under samtliga tidigare tillsynsperioder fastställts till 4 procent (se Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 13, Del B, avsnitt 14.2.2 och Del B, avsnitt 16.3), men av Ei, för tillsynsperioden 2020–2023, fastställts till 0,90 procent. Därtill kan noteras att parametern särskild riskpremie tagits bort (dvs. noll procent) i WACC-beräkningen för tillsynsperioden 2020–2023 (Del A, avsnitt 6.6 och Del B, avsnitt 18.12).

För att förenklat åskådliggöra den riskfria räntans stora betydelse för kalkylräntans storlek har i Tabell 4 nedan den riskfria räntan justerats från Ei:s 0,90 procent till fyra procent. Det ska noteras att en justering av kalkylräntan, enligt vedertagen metodik, påverkar marknadsriskpremien i sänkande riktning vilket inte beaktats nedan.

**Tabell 4:**

WACC-parametrar	Ei:s parametervärden elnät 2020-2023	Ei:s parametervärden elnät 2020-2023 med justerad riskfri ränta
Equity beta (sv. aktiebeta)	51,00	51,00
Asset beta (sv. tillg. beta)	29,00	29,00
Riskfri ränta	0,90	4,00
Aktiemarknadsriskpremie	6,68	6,68
Särskild riskpremie	0,00	0,00
Kreditriskpremie	1,44	1,44
Skuldandel	49,00	49,00
Skattesats	20,80	20,80
Inflationsförväntan	1,73	1,73
WACC (realt före skatt)	2,16%	5,61%

Av särskilt intresse är också de intäktsramar för naturgasföretagen som Ei fastställt för tillsynsperioden 2019–2022. Det regelverk som styr naturgasföretagens verksamhet är nämligen, såvitt avser rätten till avkastning, i stort sett identiskt med det regelverk som gäller för elnätsföretagen enligt ellagen (Del B, avsnitt 14).

På sätt som redogörs för i Del B, avsnitt 16, har Ei, vid fastställandet av naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022, förklarat att de avgöranden som förvaltningsdomstolarna meddelat på elnäts- och naturgasnätsområdet utgör tydlig och klar praxis som Ei är bunden av och i sina beslut har att följa.

Ei har följaktligen även beräknat intäktsramarna för naturgasföretagen med hjälp av en kalkylränta och med tillämpning av WACC-metoden.

För tillsynsperioden 2019–2022 har Ei fastställt kalkylräntan för naturgasföretagen till 6,52 procent utifrån följande parametrar (Del B, avsnitt 16):

**Tabell 5:**

<b>WACC-parametrar</b>	<b>Ei:s parametervärden gasnät 2019-2022</b>
<b>Equity beta (sv. aktiebeta)</b>	<b>70,00</b>
<b>Asset beta (sv. tillgångsbeta)</b>	<b>43,00</b>
<b>Riskfri ränta</b>	<b>4,00</b>
<b>Aktiemarknadsriskpremie</b>	<b>5,00</b>
<b>Särskild riskpremie</b>	<b>1,50</b>
<b>Kreditriskpremie</b>	<b>1,18</b>
<b>Skuldandel</b>	<b>44,00</b>
<b>Skattesats</b>	<b>21,00</b>
<b>Inflationsförväntan</b>	<b>2,00</b>
<b>WACC (realt före skatt)</b>	<b>6,52%</b>

Det kan t.ex. noteras att den riskfria räntan fastställdes av Ei till 4 procent och den särskilda riskpremien till 1,50 procent.

Med utgångspunkt från vad som framgår av Tabell 3–5 ovan kan följande jämförelse göras:

**Tabell 6:**

WACC-parametrar	Ei:s parametervärden elnät 2020-2023	Ei:s parametervärden elnät 2020-2023 med justerad riskfri ränta	Ei:s parametervärden gasnät 2019-2022
Equity beta (sv. aktiebeta)	51,00	51,00	70,00
Asset beta (sv. tillg. beta)	29,00	29,00	43,00
Riskfri ränta	0,90	4,00	4,00
Aktiemarknadsriskpremie	6,68	6,68	5,00
Särskild riskpremie	0,00	0,00	1,50
Kreditriskpremie	1,44	1,44	1,18
Skuldandel	49,00	49,00	44,00
Skattesats	20,80	20,80	21,00
Inflationsförväntan	1,73	1,73	2,00
WACC (realt före skatt)	2,16%	5,61%	6,52%

Sammanfattningsvis ger vad som angivits i Tabell 1 ovan i tillägg med den kalkylränta som Ei fastställt för naturgasföretagens intäktsramar 2019–2022 följande sammanställning:

**Tabell 7:**

WACC	Elnät 2012-2015	Elnät 2016-2019	Gasnät 2015-2018	Gasnät 2019-2022	Elnät 2020-2023
Ei	5,2%	4,53%	6,26%	6,52%	2,16%
KamR	6,5%	5,85%	6,91%		

Något skäl för en skillnad i parametern riskfri ränta mellan naturgasföretag och elnätsföretag föreligger inte. Det saknas också stöd för att ta bort parametern särskild riskpremie i WACC-metoden för elnätsföretagen (Del A, avsnitt 6.6 och Del B, avsnitt 14.2.4 och Del B, avsnitt 18.12).

### **3.5 Kalkylräntans betydelse för Elnätsföretagens intäktsramar**

En ändring av kalkylräntans storlek med 0,1 procentenheter (upp eller ner) resulterar i omkring 620 Mkr i ändrad intäktsram för samtliga elnätsföretag i Sverige.

Betydelsen för Elnätsföretagen av kalkylräntans storlek och därmed betydelsen av de utgångspunkter som följer av ellagen och som fastslagits i praxis för fastställandet av de parametrar som ingår i beräkningen av kalkylräntan, är därför lätt att förstå (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 15).

## **4. DEN FORMELLA LAGKRAFTENS PRINCIP – 8 KAP. 18 § RF**

### **4.1 Allmänt**

I 8 kap. 18 § 1 st. RF stadgas att en lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

Regeln utgör en komponent i det som gör att rättsreglerna befinner sig i ett hierarkiskt inbördes förhållande. Regeln ger uttryck för den formella lagkraftens princip och utgör en grundläggande och central del i den svenska konstitutionella normgivningsmakten och kompetensfördelningen.

Av den formella lagkraftens princip följer bland annat att en lag inte kan ändras genom en förordning. Av principen följer också att en förordning med ett innehåll som strider mot en lag inte får tillämpas av domstolar eller andra myndigheter om tillämpningen påverkar utfallet av den dom eller det beslut som ska meddelas eller fattas. Finner en domstol att så är fallet ska förordningen enligt 11 kap. 14 § RF inte tillämpas genom lagprövning (jfr HFD 2014 ref. 72).

I grunden handlar regeln i 8 kap. 18 § RF om normgivningskompetensens fördelning mellan framförallt riksdag och regering samt riksdagens överhöghet i förhållande till regeringen. Ytterst är det fråga om det demokratiska genomslaget och legitimiteten i normgivningen. Lag kan ändras genom ny lagstiftning. Även förordning kan ändras genom ny lagstiftning. Men lag kan inte ändras genom ändring i en förordning, eller genom införandet av en helt ny förordning.

Även om 8 kap. 18 § RF därmed fyller en viktig principiell och demokratisk funktion, utgör regeln inte enbart ett allmänt och ospecifikt målsättningsstadgande. Tvärtom har regeln och den formella lagkraftens princip stor praktisk betydelse som tolkningsregel vid reella eller skenbara konflikter mellan olika normer (Eka m.fl. Regeringsformen med kommentarer, sid. 342).

Det är för övrigt inte helt ovanligt att exempelvis myndighetsföreskrifter eller förordningar meddelas i strid med överordnade föreskrifter. En anledning till detta är att bedömningen av om föreskrifterna står i strid med varandra inte alltid är knivskarp, varigenom misstag kan ske.

Flertalet bestämmelser i intäktsramsförordningen innefattar betungande offentlighetsregler till nackdel för enskilda, dvs. Elnätsföretagen, eftersom en tillämpning av dessa bestämmelser innebär en tydlig ändring/försämring av vad som följer av ellagen och fastslagen praxis. Ett beaktande av den formella lagkraftens princip enligt 8 kap. 18 § RF är därför särskilt påkallad i mål som de förevarande.

#### **4.2 Särskilt om föreskrifter som specificerats genom praxis**

Domstolspraxis utgör ofta en uttolkning av en befintlig lag. Domstolen ska komma fram till vad som utgör lagstiftarens vilja eller hur en lagtext rent objektivt ska förstås, beroende på val av tolkningsmetod.

Domstolens dom, om uttolkningen av en lag, utgör en integrerad del av lagstiftningen. Domen innebär inte att något nytt tillförs lagstiftningen. Rättspraxis ger istället besked om lagstiftningens innebörd.

Det är inte förenligt med den formella lagkraftens princip att ändra ett rättsläge som består av lagbestämmelser och fastslagen praxis genom att införa regler på förordningsnivå (8 kap. 18 § RF).

Med andra ord gäller den formella lagkraftens princip inte enbart i fall då föreskrifternas ordalydelse står i direkt konflikt med varandra. Principen gäller även när den lägre föreskriften står i strid med den högre föreskriften med tillhörande praxis. Det förtjänar att påpekas att det är mycket vanligt att en lagbestämmelse får sitt mer konkreta innehåll genom domstolarnas uttolkning. Detta gäller särskilt beträffande grundlagar och lagar, vilka ofta är allmänt formulerade.

Om den formella lagkraftens princip inte gällde föreskrifter som på detta sätt uttolkats genom praxis skulle principens betydelse väsentligen urholkas. Det är t.ex. tydligt att en allmänt formulerad rättighet enligt RF, vars konkreta innehåll uppstått genom tolkningar i domstolarna, inte skulle kunna åsidosättas genom lag. Denna ordning

mellan grundlag och lag gäller på motsvarande sätt även mellan lagar och förordningar.

## **5. LAGPRÖVNING – 11 KAP. 14 § RF**

Av 11 kap. 14 § 1 st. RF följer att om en domstol finner att en föreskrift vid sin tillämpning i det enskilda fallet står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, får föreskriften, genom s.k. lagprövning, inte tillämpas.

Sedan år 2010 behöver konflikten mellan föreskrifterna inte vara uppenbar för att den underordnade föreskriften ska åsidosättas. Det räcker istället med att en hierarkisk normkonflikt bedöms föreligga.

Vidare framgår av 11 kap. 14 § 2 st. RF att domstolarna vid lagprövning särskilt ska beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Lagprövningen sker mot bakgrund av de principer som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF, dvs. principerna om folkstyrelsen och om att den offentliga makten utövas under lagarna. Riksdagen är den högsta beslutande makten (jfr prop. 2009/10:80 s. 147).

I praktiken är lagprövning av *lagar* inte vanligt förekommande, något som till stor del beror på det omfattande arbete som regelmässigt utförs innan en lag antas av riksdagen. Inte minst Lagrådets granskning innebär att lagars förenlighet med grundlag ofta får en belysning som medför att konstitutionella problem kan undvikas.

Annorlunda förhåller det sig däremot med lagprövning av myndighetsföreskrifter och – som i förevarande fall – förordningar, där samma noggrannhet och konstitutionella hänsyn inte alltid iakttas (jfr. Bull, Sterzel, Regeringsformen, en kommentar, sid. 254).

Principiellt kan lagprövning vara antingen abstrakt eller konkret. Vidare kan lagprövning aktualiseras antingen i förhand, dvs. innan föreskriftens antagande, eller i efterhand.

Lagrådets granskning av lagförslag kan liknas vid en abstrakt lagprövning i förhand.

Den lagprövning som enligt regeringsformen åvilar domstolarna enligt 11 kap. 14 § RF, och som aktualiseras i förevarande mål, utgör däremot en konkret prövning i efterhand.

Den konkreta lagprövningen enligt 11 kap. 14 § 1 st. RF innebär och resulterar inte i ett allmänt underkännande/upphävande av en föreskrift, med följden att denna förklaras aldrig kunna tillämpas. Vad som istället typiskt sett aktualiseras är att



enskilda bestämmelser i en föreskrift, vars tillämpning i det enskilda fallet skulle stå i strid med vad som följer av en överordnad föreskrift, inte ska tillämpas (jfr. Bull, Sterzel, Regeringsformen, en kommentar, sid. 254). Den konkreta lagprövningen får därmed endast betydelse för parterna i det aktuella målet, även om en sådan prövning naturligt nog på annat sätt kan komma att få generell betydelse.

## **6. INTÄKTSRAMSFÖRORDNINGENS 17–26 §§ SKA ÅSIDOSÄTTAS GENOM LAGPRÖVNING**

### **6.1 Allmänt**

Enligt 5 kap. 1 § ellagen ska intäktsramen ge en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar. På sätt som redogörs för i Del B, avsnitt 10.2 är innebörden och betydelsen av den äldre lydelsen i 5 kap. 6 § ellagen densamma som i nuvarande 5 kap. 1 § ellagen. Att så är fallet framgår uttryckligen i prop. 2017/18:237, sid. 75 (Del B, avsnitt 10.2).

För att bestämma avkastningen på kapitalbasen har Ei att fastställa en kalkylränta som ska användas vid beräkningen av intäktsramarna för tillsynsperioden. Ei har i de överklagade besluten beräknat kalkylräntan enligt den metod som anvisas i 17 § intäktsramsförordningen och i bilaga 2 till nämnda förordning – WACC-metoden (Del B, avsnitt 18.3).

Vid beräkning enligt den i intäktsramsförordningen angivna WACC-metoden ingår olika parametrar såsom riskfri ränta, kreditriskpremie, nettoskuldsättning, eget kapital, inflation, tillgångsbeta och aktiemarknadsriskpremie. Hur dessa parametrar ska beräknas regleras i 17–26 §§ intäktsramsförordningen (Del B, avsnitt 18.3–18.11). Härvid ska noteras att den i WACC-metoden ingående parametern ”särskild riskpremie” tagits bort i den WACC-metod som anvisas i 17 § intäktsramsförordningen med tillhörande bilaga 2 (Del A, avsnitt 6.6 och Del B, avsnitt 18.3 och 18.12).

När värdet på de i WACC-metoden ingående parametrarna ska fastställas kan olika beräkningsmetoder användas. Vidare kan bedömningen göras med olika utgångspunkter, t.ex. vilket tidsperspektiv som ska anläggas då en viss parameter fastställs (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–16). De metoder och utgångspunkter som väljs för att bestämma värdet på parametrarna är av avgörande betydelse för vilket slutligt värde som fastställs för kalkylräntan – ”WACC:en” (Del A, avsnitt 3.4).

På sätt som redovisas i Del B, avsnitt 12–15, har det för Elnätsföretagens intäktsramar fastslagits tydlig praxis för kalkylräntans beräkning.

En genom praxis central fastslagen utgångspunkt är att det enligt ellagen ska anläggas ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna kalkylräntan fastställs (Del B, avsnitt 11.1, Del B, avsnitt 12–15). Denna domstolspraxis utgör en integrerad och oskiljaktig del av ellagen (Del A, avsnitt 4.2).

Intäktsramsförordningen innebär en förändring av tillämpningen av ellagen, dess förarbeten och den praxis rörande innebörden av ellagen som föreligger. Detta till följd av att de beräkningsmetoder och parametrar som anges i 17–26 §§ i intäktsramsförordningen, på ett markant sätt, står i strid med ellagens krav på framåtblickande, långsiktiga och stabila perspektiv, som även slagits fast i praxis (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–15).

I och med att det långsiktiga och stabila synsättet gått förlorat i intäktsramsförordningen blir kalkylräntan avsevärt lägre än vad den skulle blivit enligt ellagen och fastslagen praxis. Genom att kalkylräntan har en så stor betydelse vid beräkningen av elnätsföretagens intäktsramar blir därmed också, med automatik, de intäktsramar som elnätsföretagen erhållit markant lägre genom tillämpningen av intäktsramsförordningen. Elnätsföretagen erhåller därmed inte sådan avkastning på kapitalbaserna som följer av ellagen.

Trots denna uppenbara normkonflikt har Ei i sina beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 utgått ifrån och tillämpat bestämmelserna i intäktsramsförordningen när värdet på de olika parametrarna i WACC-metoden fastställts. Som en konsekvens därav ger inte de av Ei beslutade intäktsramarna sådan avkastning på Elnätsföretagens kapitalbaser som följer av ellagen. De av Ei beslutade intäktsramarna står därmed i strid med ellagen.

Ei hade rätteligen, i enlighet med 12 kap. 10 § RF, haft att åsidosätta angivna bestämmelser i intäktsramsförordningen genom den lagprövning som ankommer på förvaltningsmyndigheter och istället haft att tillämpa ellagen på sätt följer av 5 kap 1 § ellagen och fastslagen i praxis (Del A, avsnitt 4.2, Del B, avsnitt 12–15, jfr även Del B, avsnitt 16).

Att bestämmelserna i 17–26 §§ intäktsramsförordningen står i strid med ellagen är särskilt tydligt avseende vissa av bestämmelserna, närmare bestämt bestämmelserna avseende riskfri ränta (19 §), inflation (24 §), aktiemarknadsriskpremie (26 §) samt avsaknaden av parametern särskild riskpremie. Dessa bestämmelser och parametrar behandlas särskilt i avsnitt 6.3–6.6 nedan (se även Del B, avsnitt 18).

Emellertid får samtliga bestämmelser i 17–26 §§ intäktsramsförordningen betydelse för den slutliga kalkylräntan varför inte enbart de nedan i avsnitt 6.3–6.5 särskilt redovisade bestämmelserna, utan samtliga bestämmelser i 17–26 §§ intäktsramsförordningen ska åsidosättas vid förvaltningsrättens lagprövning jämlikt 11 kap. 14 § RF. Att lagprövningen/åsidosättandet bör omfatta samtliga dessa bestämmelser är också en konsekvens av att dessa, inom ramen för WACC-metoden, korrelerar med varandra.

För det fall att förvaltningsrätten skulle konstatera att en enskild bestämmelse i intäktsramsförordningen (t.ex. 19 §) inte får tillämpas jämlikt 11 kap. 14 § RF får det i sin tur betydelse för övriga i förordningen angivna bestämmelser/parametrar. Orsaken är att varje enskild parameter ingår i en metod – WACC-metoden – som påverkar varandra inbördes.

## **6.2 Normkonflikten och utgångspunkterna för lagprövningen**

Det bör särskilt noteras att bestämmelserna i 17–26 §§ intäktsramsförordningen tillhör det primära lagområdet, närmare bestämt förhållandet mellan enskilda och det allmänna samt ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden.

Intäktsramsförordningens bestämmelser om hur de olika parametrarna i WACC-metoden ska beräknas står på ett markant sätt i strid med ellagens krav på ett långsiktigt och stabilt perspektiv och som även vid flera tillfällen fastslagits i praxis (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–15). Denna praxis utgör en oskiljaktig och integrerad del av ellagen (Del A, avsnitt 4.2).

Intäktsramsförordningen utgör ett medvetet försök av regeringen att genom förordning förändra det rättsläge som följer av ellagen. Genom att intäktsramsförordningen bortser ifrån kravet på långsiktighet och stabilitet blir kalkylräntan väsentligen lägre än vad den annars skulle ha blivit. Elnätsföretagen erhåller därmed väsentligt lägre intäktsramar än vad de är berättigade till enligt ellagen.

Ei har vid sina beslut utgått från och tillämpat intäktsramsförordningen vilket medför att de av Ei beslutade intäktsramarna inte ger sådan avkastning på Elnätsföretagens kapitalbaser som följer av ellagen. Som en följd därav står de överklagade besluten i strid med ellagen.

Förvaltningsrätten har vid sin prövning av de överklagade besluten, med hänvisning till 8 kap. 18 § och 11 kap. 14 § RF, att inte tillämpa 17–26 §§ i intäktsramsförordningen. Som en följd ska de överklagade besluten undanröjas.

### **6.3 Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 19 § intäktsramsförordningen – riskfri ränta**

#### **6.3.1 Riskfri ränta enligt ellagen**

På sätt som redogörs för i Del B, avsnitt 10.2, innebar den nya utformningen av 5 kap. ellagen ingen förändring i sak såvitt avser regleringen av elnätsföretagens avkastning (prop. 2017/18:237, sid. 75). Härav följer att ellagen inte heller förändrats i sak såvitt avser parametern riskfri ränta, som är en central parameter i WACC-metoden (Del A, avsnitt 3.4). Den praxis som fastslagits av förvaltningsdomstolarna avseende den riskfria räntan är sålunda alltjämt gällande för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 (Del B, avsnitt 11.2 och Del B, avsnitt 12–15).

Utgångspunkten för och beräkningen av riskfri ränta har avgjorts genom kammarrättens domar i el- respektive gasmälen (Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 13, Del B, avsnitt 14.2 samt Del B, avsnitt 15).

I kammarrättens dom av den 10 november 2014 (mål nr 101-14), som gällde elnätsföretagens intäktsramar avseende tillsynsperioden 2012–2015, uttalade kammarrätten på sid. 46, under rubriken riskfri ränta bl.a. följande (Del B, avsnitt 12.2):

Vid bestämmande av värdet på riskfri ränta har tidsperspektivet stor betydelse. Den riskfria ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen bör därför baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd.

Med ovan angiven utgångspunkt fastställde kammarrätten att riskfri ränta för tillsynsperioden 2012–2015 skulle beräknas med utifrån den långsiktigt förväntade utvecklingen av BNP adderad med Riksbankens långsiktiga inflationsmål. Denna metod konstaterades vara såväl långsiktig som stabil. Metoden gav en riskfri ränta om 4 procent (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 12.2).

Det långsiktiga och stabila synsättet som följer av ellagen har beförästs genom kammarrättens efterföljande domar avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 (Del B, avsnitt 11.2, Del B, avsnitt 13 och Del B, avsnitt 15.2) samt naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 (Del B, avsnitt 14.2.2 och Del B, avsnitt 15).

Av ellagen och fastslagen praxis följer sålunda att den riskfria ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen av den

riskfria räntan ska därför baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd, dvs. ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv.

### 6.3.2 Riskfri ränta enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för perioden 2019–2022

Av redogörelsen i Del B, avsnitt 16.3, kan konstateras att Ei, vid fastställandet av naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022, var av uppfattningen att gällande praxis är entydig och inte gav Ei ”något annat val” än att använda BNP-metoden vid fastställandet av en riskfri ränta – en metod som kammarrätten konstaterade vara långsiktig och stabil (Del B, avsnitt 12–15).

Besluten avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 meddelades av Ei sommaren/hösten 2018, varvid Ei anförde följande (Del B, avsnitt 16.3):

Av kammarrättens domar för perioden 2015–2018 framgår att Ei inte har något annat val än att använda den s.k. BNP-metoden. I denna metod adderas Riksbankens långsiktiga inflationsmål på 2 procent och den förväntade långsiktiga reala BNP-tillväxten som domstolen bedömt till 2 procent. Ei fastställer utifrån detta den riskfria räntan till 4 procent för tillsynsperioden 2019–2022.

Ei är således, såvitt avser naturgasföretagen, av uppfattningen att de avgöranden som förvaltningsdomstolarna meddelat på elnäts- och naturgasnätsområdet utgör tydlig och klar praxis som Ei är bunden av och i sina beslut har att följa (Del B, avsnitt 12–15 och Del B, avsnitt 16).

När Ei meddelade beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar har Ei inte ansett det föreliggande någon otydlighet avseende betydelsen och innebörden av praxis när det gäller fastställandet av parametern för riskfri ränta och anläggandet av ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv (jfr Del B, avsnitt 16.1–16.3 och 16.7 samt Del B, avsnitt 18.1 och 18.5).

### 6.3.3 Riskfri ränta enligt 19 § intäktsramsförordningen

Som redogörs för i Del B, avsnitt 18.5, har regeringen, genom 19 § intäktsramsförordningen, angivit en detaljerad anvisning och metod för att beräkna den i WACC-metoden ingående parametern riskfri ränta.

Ei har med tillämpning av 19 § fastställt parametern riskfri ränta till 0,90 (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 18.5). Detta utgör en påtaglig skillnad i förhållande till den riskfria ränta om 4 procent som återkommande blivit resultatet med ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv och som fastslagits av Ei själv

beträffande naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 (jfr Del B, avsnitt 16.3).

Den metod för att beräkna riskfri ränta som anges i 19 § intäktsramsförordningen är varken framåtblickande, långsiktig eller stabil (Del B, avsnitt 11.1). Metoden speglar inte investeringarnas tidshorisont och baseras inte heller på en löptid som sammanfaller med investeringarnas livslängd (se Del B, avsnitt 18.2 och 18.5). Detta medför att den riskfria räntan blir avsevärt lägre än vad som följer av ellagen och fastslagen praxis (Del B, avsnitt 11.1, Del B, avsnitt 12–15).

Härtill kommer att den beräkningsmetod som följer av 19 § intäktsramsförordningen redan uttryckligen prövats och förkastats i praxis såsom en möjlig princip för fastställande av parametern riskfri ränta (se Del B, avsnitt 18.5 för en utförlig redogörelse).

Det är därmed tydligt att vad som följer av 19 § intäktsramsförordningen står i strid med ellagen och fastslagen praxis. Konsekvensen därav är att den lägre föreskriften, dvs. 19 § intäktsramsförordningen, inte får tillämpas (Del A, avsnitt 4 och avsnitt 5).

#### **6.4 Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 24 § intäktsramsförordningen – inflationsförväntan**

##### **6.4.1 Inflationsförväntan enligt ellagen**

Som framgår av redogörelsen i Del B, avsnitt 10.2 innebär den nya utformningen av 5 kap. ellagen ingen förändring i sak såvitt avser regleringen av elnätsföretagens avkastning (prop. 2017/18:237, sid. 75). Härav följer att ellagen inte heller förändrats i sak såvitt avser parametern inflationsförväntan, som är en central parameter i WACC-metoden. Den praxis som fastslagits av förvaltningsdomstolarna är sålunda alltså gällande för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023.

Utgångspunkten för och beräkningen av inflationsförväntan har avgjorts genom kammarrättens domar i el- respektive gasmålen (Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 13, Del B, avsnitt 14.2 samt Del B, avsnitt 15).

På sätt som följer av ellagen och fastslagen praxis, ligger det i förhandsregleringens syfte att anlägga ett långsiktigt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs (Del B, avsnitt 11.1, Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 14.2.6, Del B, avsnitt 15 och Del B, avsnitt 16.5).

I kammarrättens dom avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 utgick såväl Ei som kammarrätten från en inflation om 2 procent, vilket

stämmer överens med Riksbankens långsiktiga inflationsmål (se Del B, avsnitt 12.2 och Del B, avsnitt 14.2.6, Del B, avsnitt 15 och Del B, avsnitt 16.5).

Beträffande den efterföljande tillsynsperioden, dvs. 2016–2019, tillämpade Ei istället Konjunkturinstitutets inflationsprognos för den aktuella tillsynsperioden – dvs. ett fyraårigt tidsperspektiv. Elnätsföretagen argumenterade istället för att samma tidsperspektiv skulle tillämpas vid bedömningen av inflationen som vid beräkningen av riskfri ränta och att inflationen därför i vart fall skulle beräknas som ett genomsnitt av Konjunkturinstitutets nioåriga prognos för inflationen för åren 2016–2024, dvs. ett längre perspektiv än vad Ei utgått från (Del B, avsnitt 13–15).

Förvaltningsrätten ansåg att Ei:s synsätt inte var förenligt med ellagen och delade elnätsföretagens uppfattning att inflationen skulle fastställas utifrån Konjunkturinstitutets nioåriga inflationsprognoser (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12.2 och Del B, avsnitt 14.2.6).

Även i gasmälen avseende tillsynsperioden 2015–2018 betonades vikten av ett långsiktigt perspektiv. Kammarrätten hänvisade till målen avseende elnätsföretagens intäktsramar och konstaterade, med betoning på långsiktighet, att det inte fanns skäl att frångå domstolens tidigare ställningstagande. Kammarrätten uttalade därvid att *”Riksbankens långsiktiga inflationsmål ska därför alltjämt användas som utgångspunkt vid bestämmandet av inflationsmåtten”* (Del B, avsnitt 14.2.2 och Del B, avsnitt 14.2.6).

#### 6.4.2 Inflation enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022

Vid fastställandet av naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 beslutade Ei att vid beräkningen av kalkylräntan (WACC:en) tillämpa 2 procent för parametern inflation (Del B, avsnitt 16.5). Till stöd för sitt ställningstagande avseende naturgasföretagens intäktsramar anförde Ei följande:

Av kammarrättens domar för perioden 2015–2018 framgår att Riksbankens långsiktiga inflationsmål på 2 procent ska användas för inflationen.

Ei ansåg sålunda att det genom kammarrättens domar utvecklats en tydlig praxis som Ei var bunden av. Den praxis som Ei i sammanhanget hänvisar till, hänvisar i sin tur återkommande till ellagen och elnätsregleringen och är på motsvarande sätt gällande för denna (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–15).

### 6.4.3 Inflation enligt 24 § intäktsramsförordningen

Av redogörelsen i Del B, avsnitt 18.9, följer att enligt 24 § intäktsramsförordningen ska den i WACC-metoden ingående parametern inflationsförväntan beräknas som genomsnittet av

1. den årliga förändringen av ett konsumentprisindex med fast bostadsränta under de fyra kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram, och
2. en fyraårig marknadsmässig prognos för ett konsumentprisindex med fast bostadsränta för tillsynsperioden.

Med hänvisning till den metod som anvisas i nämnda bestämmelse har Ei i de överklagade besluten fastställt inflationsparametern till 1,73 procent (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 18.9).

På samma sätt som vid fastställandet av parametern riskfri ränta enligt 19 §, anvisas i 24 § intäktsramsförordningen, vid fastställandet av parametern inflation, en specifik metod som går ut på att granska "fyra år bakåt och fyra år framåt".

I enlighet med vad som anförs i Del B, avsnitt 18.5 och 18.9 är det i förordningen angivna synsättet vare sig framåtblickande, långsiktigt eller stabilt, utan ger endast en ögonblicksbild av vad inflationsförväntan kan uppfattas vara per dagen för bedömningen (dvs. "idag").

Perspektivet är tillbakablickande, kortsiktigt och instabilt och strider därmed mot vad som följer av ellagen och fastslagen praxis (Del B, avsnitt 11.1, Del B, avsnitt 12–15 och Del A, avsnitt 4.2). Det ska för god ordning påtalas att det inte överensstämmer med vedertagen ekonomisk metod att ha ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt synsätt på parametern riskfri ränta och inte ha samma synsätt på parametern inflation.

Det är därmed tydligt att vad som följer av 24 § intäktsramsförordningen står i strid med ellagen och fastslagen praxis. Konsekvensen därav är att den lägre föreskriften, dvs. 24 § intäktsramsförordningen, inte får tillämpas (Del A, avsnitt 4 och 5).



## **6.5 Särskilt om lagprövning av bestämmelsen i 26 § intäktsramsförordningen – aktiemarknadsriskpremien**

### **6.5.1 Aktiemarknadsriskpremien enligt ellagen**

Som framgår av Del B, avsnitt 10.2 innebar den nya utformningen av 5 kap. ellagen ingen förändring i sak såvitt avser regleringen av elnätsföretagens avkastning (prop. 2017/18:237, sid. 75). Härav följer att ellagen inte heller förändrats i sak såvitt avser parametern aktiemarknadsriskpremie, som är en central parameter i WACC-metoden. Den praxis som fastslagits av förvaltningsdomstolarna avseende aktiemarknadsriskpremien är sålunda alltjämt gällande för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 12–15).

Utgångspunkten för och beräkningen av aktiemarknadsriskpremien har avgjorts genom kammarrättens avgöranden i el- respektive gasmälen (Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 13 och Del B, avsnitt 14.2.3).

På samma sätt som för övriga parametrar som krävs för att beräkna kalkylräntan gäller att ett långsiktigt och stabilt perspektiv ska anläggas när aktiemarknadsriskpremien bestäms (Del B, avsnitt 12.2, Del B, avsnitt 13, Del B, avsnitt 14.2.3, Del B, avsnitt 15 och Del B, avsnitt 16.4).

I enlighet härmed konstaterade förvaltningsrätten avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperiod 2016–2019, att aktiemarknadsriskpremien skulle fastställas utifrån ett långsiktigt perspektiv (Del B, avsnitt 13). Domstolen uttalade också att aktiemarknadsriskpremien, liksom övriga parametrar i WACC-beräkningen, bör vara framåtblickande (se Del B, avsnitt 11.1 och t.ex. sid 39-41 i förvaltningsrättens dom i mål 4711-15 m.fl.).

Även i kammarrättens dom avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 konstaterades att aktiemarknadsriskpremien ska fastställas utifrån ett långsiktigt perspektiv, något som Ei också hänvisade till i sina beslut för den efterkommande tillsynsperioden för naturgasföretagen, dvs. 2019–2022 (Del B, avsnitt 14.2.3 och Del B, avsnitt 16.4).

### **6.5.2 Aktiemarknadsriskpremien enligt Ei:s beslut om naturgasföretagens intäktsramar för perioden 2019–2022**

I sin bedömning av naturgasföretagens intäktsramar för perioden 2019–2022 konstaterade Ei att parametern aktiemarknadsriskpremien ska fastställas med samma/motsvarande utgångspunkt som parametern riskfri ränta (Del B, avsnitt 16.4).

Ei konstaterade därvid att ett "långsiktigt perspektiv" slagits fast i praxis varvid Ei anförde följande:

I kammarrättens dom för perioden 2015–2018 bedömdes aktiemarknadsriskpremien utifrån ett långsiktigt perspektiv vilket är nödvändigt om BNP-metoden används för att ta fram den riskfria räntan.

och:

Ei har därför att utgått från kammarrättens dom i denna del.

Ei ansåg sålunda att det genom kammarrättens domar utvecklats en tydlig praxis som Ei var bunden av. Den praxis som Ei i sammanhanget hänvisar till, hänvisar i sin tur återkommande till ellagen och elnätsregleringen och är på motsvarande sätt gällande för denna (Del A, avsnitt 4.2 och Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–15).

### 6.5.3 Aktiemarknadsriskpremien enligt 26 § intäktsramsförordningen

På sätt som redogörs för i Del B i avsnitt 18.11 anges i 26 § intäktsramsförordningen helt kort att:

En aktiemarknadsriskpremie ska beräknas som den avkastning som krävs utöver riskfri ränta enligt 19 § för att attrahera investeringar i aktier.

Ei har fastställt aktiemarknadsriskpremien till 6,68 procent (Del A, avsnitt 3.4) och beräknat denna utifrån ett genomsnitt av:

1. PwC:s marknadspremiestudie i genomsnitt för åren 2015–2018 (6,55 procent), och
2. PwC:s marknadspremiestudie för 2019 (6,80 procent).

Aktiemarknadsriskpremien utgår således från ett snitt av historiskt uppskattad data (2015–2018) och per "idag" uppskattad data (2019). Därmed har ett kortsiktigt, tillbakablickande och instabilt perspektiv tillämpats av Ei, vilket strider mot det framåtblickande, långsiktiga och stabila perspektiv som följer av ellagen och fastslagen praxis (Del A, avsnitt 4.2, Del B, avsnitt 12–15 samt Del B, avsnitt 18.11).

Aktiemarknadsriskpremiens koppling till den riskfria räntan gör också att samma brister som redogjorts för i avsnitt 6.3 ovan avseende riskfri ränta gör sig gällande på motsvarande sätt för aktiemarknadsriskpremien. Det överensstämmer inte med vedertagen ekonomisk metod att ha ett långsiktigt och stabilt perspektiv för riskfri ränta och inte ha samma perspektiv på aktiemarknadsriskpremien.

Det är därmed tydligt att vad som följer av 26 § intäktsramsförordningen står i strid med ellagen och fastslagen praxis. Konsekvensen därav är att den lägre föreskriften, dvs. 26 § intäktsramsförordningen, inte får tillämpas (Del A, avsnitt 4 och avsnitt 5).

## 6.6 Särskild riskpremie

Som framgår av Del B, avsnitt 10.2 innebar den nya utformningen av 5 kap. ellagen ingen förändring i sak såvitt avser regleringen av elnätsföretagens avkastning (prop. 2017/18:237, sid. 75). Härav följer att ellagen inte heller förändrats i sak såvitt avser parametern särskild riskpremie, som är en central parameter i WACC-metoden. Den praxis som fastslagits av förvaltningsdomstolarna avseende särskild riskpremie är sålunda alljämt gällande för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 (Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 12–15).

I de WACC-beräkningar som legat till grund för elnätsföretagens intäktsramar för såväl tillsynsperioden 2012–2015 som 2016–2019 har ett tillägg gjorts avseende parametern särskild riskpremie (Del A, avsnitt 3.4). Frågan om en särskild riskpremie skulle ingå i WACC-beräkningen avseende kalkylräntan för elnätsföretagens intäktsramar har också varit föremål för förvaltningsdomstolarnas prövning (Del B, avsnitt 12.2, avsnitt 13, avsnitt 14.2.4 och avsnitt 15).

I intäktsramsförordningen ingår inte någon särskild riskpremie i WACC-beräkningen (se 17 § 2 st. och bilaga 2 till förordningen – Del A, avsnitt 3.4 och Del B, avsnitt 18.3).

På sätt som utvecklats i Del B, avsnitt 18.12 är elnätsföretagens verksamhet förenad med sådana risker, framförallt regulatoriska, som motiverar en särskild riskpremie vid beräkningen av kalkylräntan enligt WACC-metoden. Det regelverk som styr elnätsföretagens verksamhet har genomgått ideliga förändringar och trots flera domstolsavgöranden har Ei valt att inte lojalt följa dessa. Ett konkret exempel på elnätsföretagens reglermässiga risk är att den s.k. 38-årsregeln tagits bort i intäktsramsförordningen, trots att denna regel enligt regeringen skulle gälla de tre tillsynsperioderna 2016–2019, 2020–2023 och 2024–2027 (Del B, avsnitt 18.12).

Intäktsramsförordningen är även i sig själv ett uttryck för elnätsföretagens reglermässiga risk eftersom den står i strid med överordnad författning (lag och EU-direktiv) samt fastslagen praxis och ger inte elnätsföretagen långsiktiga och stabila villkor för sin verksamhet.

Vid förvaltningsrättens bedömning och prövning av Elnätsföretagens yrkanden ska således även beaktas det faktum att parametern särskild riskpremie inte omfattas av

den WACC-metod som följer av 17 § 2 st. och bilaga 2 till intäktsramsförordningen (Del A, avsnitt 3.4, avsnitt 4–6 och Del B, avsnitt 18.12).

## 7. RÄTTSUTLÅTANDE AV PROFESSOR ANNA JONSSON CORNELL

Till stöd och tillägg till vad som angivits i Del A under avsnitten 4–6 ovan hänvisas till rättsutlåtande av professor Anna Jonsson Cornell, [bilaga 2](#).

Som ovan



Torgny Wetterberg



Kristoffer Ribbing



Marcus Brosché