



Förvaltningsrätten i Linköping
Avdelning 1
Box 406
581 04 Linköping

Stockholm den 25 februari 2020

DEL B

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

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

Innehållsförteckning

9.	ELLAGENS REGLERING AV ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR – I DESS LYDELSE FRAM TILL DEN 1 JANUARI 2019	4
10.	5 KAP. ELLAGEN I DESS LYDELSE FRÅN OCH MED DEN 1 JANUARI 2019 4	
10.1	5 kap. Ellagens nya lydelse och utformning.....	4
10.2	Den nya utformningen av 5 kap. ellagen innebär inte någon ändring	5
11.	LAGSTIFTAREN FÖRUTSÅG RÄTTsutVECKLING GENOM PRAXIS	7
11.1	Ellagens utgångspunkt vilar på långsiktighet och stabilitet.....	7
11.2	Rättsutveckling genom praxis.....	8
12.	TVISTER OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2012–2015.....	9
12.1	Ei:s beslutade intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015	9
12.2	Förvaltningsdomstolarnas avgöranden för tillsynsperioden 2012–2015.....	10
13.	TVISTER OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2016–2019.....	12
14.	TVISTER OM NATURGASFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2015–2018.....	13
14.1	Inledning	13
14.2	Kammarrättens domskäl i gasmålen	14
14.2.1	Allmänt	14
14.2.2	Riskfri ränta	14
14.2.3	Aktiemarknadsriskpremie.....	15
14.2.4	Särskild riskpremie	15
14.2.5	Kreditriskpremie.....	15
14.2.6	Inflation.....	15
15.	SAMMANFATTNING AV DOMSTOLSPRAXIS.....	16
16.	NATURGASFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR 2019-2022.....	17
16.1	Inledning	17
16.2	Ei:s utgångspunkter för kalkylräntan avseende naturgasföretagen.....	18
16.3	Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende riskfri ränta	19
16.4	Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende aktiemarknadsriskpremie	19

16.5	Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende inflation	20
16.6	Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende särskild riskpremie	20
16.7	Sammanfattning ang naturgasföretagens intäktsramar 2019–2022.....	21
17.	NORMGIVNINGSBEMYNDIGANDE ENLIGT ELLAGEN	21
17.1	Utgångspunkten för normgivning enligt ellagen	21
17.2	Normgivningsbemyndigande enligt nya 5 kap. 8 § ellagen	23
17.3	Den gamla intäktsramsförordningen (SFS 2014:1064)	24
18.	FÖRORDNING OM INTÄKTSRAM FÖR ELNÄTSVERKSAMHET (SFS 2018:1520)	24
18.1	Motiven för den nya intäktsramsförordningen	24
18.2	Avskrivningstider – 13–16 §§	27
18.3	Avkastning på kapitalbasen – 17 § (WACC-metoden)	28
18.4	Jämförelseföretag – 18 §.....	28
18.5	Riskfri ränta – 19 §	28
18.6	Kreditriskpremie – 20 §	33
18.7	Skattesats – 21 §	33
18.8	Skuldandel – 22–23 §§.....	34
18.9	Inflationsförväntan – 24 §	34
18.10	Tillgångsbeta – 25 §.....	35
18.11	Aktiemarknadsriskpremie – 26 §	35
18.12	Särskild riskpremie	37
18.12.1	Ei:s inställning till parametern ”särskild riskpremie” för tillsynsåren 2003–2011	37
18.12.2	Tillsynsperioden 2012–2015 – Ei:s beslut och kammarrättens domar såvitt avser ”särskild riskpremie”.....	38
18.12.3	Tillsynsperioden 2016–2019 – Ei:s beslut och förvaltningsrättens domar såvitt avser ”särskild riskpremie”.....	38
18.12.4	Ei:s angivna skäl för att en särskild riskpremie inte skulle ingå i WACC-beräkningen enligt intäktsramsförordningen.....	39

9. ELLAGENS REGLERING AV ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR – I DESS LYDELSE FRAM TILL DEN 1 JANUARI 2019

Fram till den 1 januari 2019 återfanns den grundläggande bestämmelsen avseende beräkningen av elnätsföretagens intäktsramar i 5 kap. 6 § ellagen som hade följande lydelse:

Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

I prop. 2008/09:141 s. 60 anges beträffande ”rimlig avkastning” att:

En förutsättning för att nätverksamhet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att nätföretagen har rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

Vad avser beräkningen av rimlig avkastning stadgade 5 kap. 9 § 1 st ellagen:

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

Såvitt avser ”skäliga kostnader” stadgade 5 kap. 8 § 1 st ellagen:

Som skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

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). Kalkylräntan utgör en del av Ei:s beräkning av elnätsföretagens kapitalkostnader.

Det är centralt att förstå att ”rimlig avkastning” enligt 5 kap. 6 § ellagen utgår från elnätsföretagens kapitalbas.

På sätt som framgår av avsnitt 10 nedan har 5 kap. ellagen från och med den 1 januari 2019 en ny utformning.

10. 5 KAP. ELLAGEN I DESS LYDELSE FRÅN OCH MED DEN 1 JANUARI 2019

10.1 5 kap. Ellagens nya lydelse och utformning

Från och med den 1 januari 2019 har 5 kap. ellagen en ny utformning. På sätt som redogjorts för under avsnitt 9 ovan stadgade den tidigare lydelsen i 5 kap. 6 § ellagen att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under

tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Den tidigare bestämmelser i 5 kap. 6 § ellagen har ersatts med 5 kap 1 § ellagen som har följande lydelse:

5 kap. 1 § ellagen:

En nätverksamhet ska för en tillsynsperiod ha en bestämd intäktsram som inte ska vara större än vad som behövs för att

1. täcka kostnader för driften av en nätverksamhet som har likartade objektiva förutsättningar och bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt,
2. täcka avskrivningar, och
3. ge en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar.

Med kapitalbas avses det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.

10.2 Den nya utformningen av 5 kap. ellagen innebär inte någon ändring

Den 20 december 2016 gav regeringen Ei i uppdrag att se över regleringen av intäkter från nätverksamhet (dnr M2016/03027/Ee). Ei redovisade uppdraget i rapporten Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023 (Ei R2017:07), bilaga 3. Rapporten remissbehandlades varvid bl.a. Energiföretagen framförde allvarlig kritik, bilaga 4.

Den 12 april 2018 överlämnade regeringen prop. 2017/18:237 till riksdagen. I propositionen föreslogs bl.a. ändringar i ellagen varvid syftet angavs vara att ”*regelverket för intäktsramar för elnätsverksamhet förenklas och förtydligas*” (sid. 1). De föreslagna ändringarna innebar bl.a. att 5 kap. ellagen fick en ny utformning varvid ändringarna dock i huvudsak endast var av redaktionell och språklig karaktär. Att så är fallet kommer även till uttryck under avsnitt 10 i prop. 2017/18:237, sid. 75 där det framgår följande:

Prop. 2017/18:237, sid. 75

Intäktsramens storlek, skäliga kostnader och en rimlig avkastning

Regeringen föreslår inte några omfattande ändringar i sak när det gäller bestämmelserna om beräkning av intäktsramens storlek, skäliga kostnader och en rimlig avkastning. Syftet med ändringarna är i stället att göra regelverket mer lättillgängligt. Det görs dock omfattande språkliga och redaktionella justeringar. I sak görs en viktig ändring när det gäller kvalitetsregleringen (avsnitt 7.5).

Vad avser elnätsföretagens kapitalkostnader hänvisas i prop. 2017/18:237 till förarbetena i prop. 2008/09:141 varvid konstateras att en rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar:

Prop. 2017/18:237, sid. 43f:

Kapitalkostnaden

Av förarbetena framgår att en rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (prop. 2008/09:141 s. 60 f. och 102). Frågan om hur kapitalkostnader ska beräknas behandlas utförligt (a. prop. 67–80). För att kunna beräkna intäktsramen är det nödvändigt att bestämma nätverksamhetens kapitalkostnad. Kostnaden utgörs av två delar, dels kostnaden för förbrukning av de tillgångar som ingår i verksamheten (avskrivning eller kapitalförslitning), dels avkastningen på tillgångarna.

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätföretaget använder för att bedriva nätverksamheten, varvid hänsyn ska tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden (5 kap. 9 § första stycket ellagen). En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätföretaget att bortse från tillgången (5 kap. 9 § andra stycket ellagen).

Det är således inte fråga om någon ”ny” utgångspunkt för den bedömning som ska göras enligt 5 kap. 1 § ellagen. Utgångspunkten är densamma som gällde enligt den äldre lydelsen i 5 kap. ellagen, vilket enligt propositionen är skälet till att ”*regelverket skulle vinna på att detta kom till tydligt uttryck i lagtexten*”.

I prop. 2008/09:141 på sid. 60f (som prop. 2017/18:237 hänvisar till) anges följande:

Prop. 2008/09:141, sid. 60f:

Avkastning

En förutsättning för att nätverksamhet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att nätföretagen har rätt till en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten. Som utvecklas i avsnitt 6.5.5 motsvarar en rimlig avkastning den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar.

Slutsatsen är således att 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 i prop. 2017/18:237, sid. 75 (se citat i detta avsnitt ovan).

11. LAGSTIFTAREN FÖRUTSÅG RÄTTSUTVECKLING GENOM PRAXIS

11.1 Ellagens utgångspunkt vilar på långsiktighet och stabilitet

Lagstiftaren förutsåg en rättsutveckling genom rättspraxis rörande ellagens bestämmelser och innebörden av "skäliga kostnader" och "rimlig avkastning".

I prop. 2008/09:141 ("Förhandsprövning av nättariffer") redogjordes för vissa grundläggande utgångspunkter beträffande intäktsramarnas utformning och betydelsen av rättsutveckling genom rättspraxis.

På sid. 58 i nämnda proposition uttalades inledningsvis följande angående elnätsföretagens intäktsramar och "grunden för skälighetsbedömningen":

Prop. 2008/09:141, sid. 58:

Grunden för skälighetsbedömningen

Såväl den gällande som den föreslagna regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader. Regleringen ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. **Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet.** Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad.

Själva grunden för lagstiftningen konstaterades vila på långsiktighet och stabilitet.

Betydelsen av ett långsiktigt och stabilt regelverk betonades även särskilt i prop. 2013/14:85, sid. 14 i samband med de ändringar i ellagen som trädde i kraft den 1 juni 2014:

Prop. 2013/14:85, sid. 14

Regeringen uppfattar inte heller att det finns någon påtaglig risk för att ytterligare föreskrifter skulle komma i konflikt med regler på en högre normnivå. Vid utformningen av en förordning eller myndighetsföreskrifter är det alltid nödvändigt att ta hänsyn till vad som är förenligt med exempelvis grundlag eller EU-rätten. Det kan också noteras att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen).

När det gäller risken för att föreskrifterna ofta skulle ändras finns det skäl att understryka att bakgrunden till regeringens förslag är behovet av ett långsiktigt och stabilt regelverk.

Vad avser behovet av detaljerade föreskrifter eller utveckling genom rättspraxis var detta något som berördes särskilt i samband med införandet av ellagen. I prop. 2008/09:141 sid. 59 uttalade regeringen "grunderna för skälighetsbedömningen bör

förtydligas genom föreskrifter, vilket också förordas av flera remissinstanser”.

Därefter uttalade regeringen följande:

Prop. 2008/09:141, sid. 59:

Även i fortsättningen kommer det finnas ett inte obetydligt utrymme för en rättsutveckling genom praxis. Att det finns en mer detaljerad reglering underlättar ändå för domstolarna. Även om inte antalet överklaganden skulle minska nämnvärt med mer detaljerade bestämmelser kan målens omfattning minska. Tiden mellan nätmyndighetens beslut och en lagakraftvunnen dom bör därför minska.

Grundbulten för ellagstiftningen är att den ska utgöra ett långsiktigt och stabilt regelverk varvid lagstiftaren redan vid införandet av förhandsregleringen förutsåg behovet av en rättsutveckling genom praxis – så har också skett.

11.2 Rättsutveckling genom praxis

På sätt som framgår av sammanställningen nedan har det alltsedan förhandsregleringen infördes den 1 januari 2010 meddelats ett flertal domar som klargjort innebörden och tillämpningen av 5 kap. ellagen:

	Datum för dom	Domstol	Mål nr	Aktuellt lagrum
1	2013-12-11	Förvaltningsrätten i Linköping	7991-11	5 kap 6 § ellagen
2	2014-11-10	Kammarrätten i Jönköping	101-14	5 kap 6 § ellagen
3	2016-02-01	Förvaltningsrätten i Linköping	8124-14	6 kap 10 § naturgaslagen
4	2016-12-14	Förvaltningsrätten i Linköping	4711-15	5 kap 6 § ellagen
5	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	4713-16	5 kap 12 § ellagen
6	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	4730-16	5 kap 12 § ellagen
7	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	4823-16	5 kap 12 § ellagen
8	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	6232-16	5 kap 12 § ellagen
9	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	8058-16	5 kap 12 § ellagen
10	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	8061-16	5 kap 12 § ellagen
11	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	8062-16	5 kap 12 § ellagen
12	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	8063-16	5 kap 12 § ellagen
13	2017-05-19	Förvaltningsrätten i Linköping	8311-16	5 kap 15 § ellagen

14	2017-11-17	Kammarrätten i Jönköping	430-16	6 kap 10 § naturgaslagen
15	2017-11-17	Kammarrätten i Jönköping	7-17	5 kap 6 § ellagen
16	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1639-17	5 kap 12 § ellagen
17	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1640-17	5 kap 12 § ellagen
18	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1641-17	5 kap 12 § ellagen
19	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1642-17	5 kap 12 § ellagen
20	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1643-17	5 kap 12 § ellagen
21	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1644-17	5 kap 12 § ellagen
22	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1645-17	5 kap 12 § ellagen
23	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	1646-17	5 kap 15 § ellagen
24	2018-03-08	Kammarrätten i Jönköping	3349-17	5 kap 20 § ellagen
25	2018-09-03	Förvaltningsrätten i Linköping	1964-18	5 kap 20 § ellagen
26	2019-02-11	Kammarrätten i Jönköping	2700-18	5 kap 20 § ellagen

Det har således genom åren etablerats en betydande rättsutveckling i praxis om innebörden och tillämpningen av ellagen. Denna praxis har bland annat befast de perspektiv och utgångspunkter som enligt ellagen ska iakttas vid fastställande av de parametrar som är tillämpliga vid bestämmandet av kalkylräntans storlek.

Domstolarnas avgöranden angående ellagens tillämpning har direkt betydelse för såväl elnätsföretagens som naturgasföretagens intäktsramar (Del A, avsnitt 4.2).

12. TVISTER OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2012–2015

12.1 Ei:s beslutade intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015

I oktober 2011 meddelade Ei beslut om Elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015. Ei kom därvid att beräkna intäktsramarna med tillämpning av

- a) schablonmetoden,
- b) en kalkylränta om 5,2 procent samt
- c) övergångsmetoden.

Som en konsekvens av den av Ei tillämpade "övergångsmetoden" (c) och "kalkylräntan om 5,2 procent" (b) kom Elnätsföretagens intäktsramar att bli väsentligen lägre än vad Elnätsföretagen hade rätt till enligt 5 kap. 6 § ellagen. Enligt 5 kap. 19 § ellagen gällde dock Ei:s beslut omedelbart och oaktat att besluten överklagades (dvs. inte vann laga kraft).

12.2 Förvaltningsdomstolarnas avgöranden för tillsynsperioden 2012–2015

Ett stort antal elnätsföretag överklagade Ei:s beslut och såväl den av Ei tillämpade "övergångsmetoden" som kalkylräntan blev föremål för förvaltningsdomstolarnas prövning. Elnätsföretagen hävdade därvid att den av Ei tillämpade övergångsmetoden stod i strid med ellagen samt att den av Ei beslutade kalkylräntan om 5,2 procent var för låg och inte gav sådan rimlig avkastning som 5 kap. 6 § ellagen stadgade. Såvitt avser kalkylräntan yrkade elnätsföretagen att den skulle fastställas till 6,5 procent. De parametrar i WACC:en som primärt lyftes fram av elnätsföretagen utgjordes av:

- Riskfri ränta
- Kreditriskpremie
- Skuldandel
- Särskild riskpremie, samt
- Justering för av Ei angiven skatteeffekt för överavskrivning (något som låg utanför själva WACC-beräkningen)

Elnätsföretagen vann framgång med sina överklaganden och såväl förvaltningsrätten som kammarrätten konstaterade att den av Ei tillämpade övergångsmetoden stod i strid med ellagen och fastställde, med ändring av Ei:s beslut, kalkylräntan till 6,5 procent, bilagorna 5-6. Annorlunda uttryckt – förvaltningsdomstolarna slog fast att de av Ei beslutade intäktsramarna stod i strid med ellagen genom att de inte gav elnätsföretagen skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning i enlighet med vad som stadgades i 5 kap. 6 § ellagen (Del B, avsnitt 10 och Del B, avsnitt 11.1).

Twisterna angående elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 avgjordes slutligt först den 23 mars 2015 när Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inte bevilja Ei prövningstillstånd. Den aktuella tillsynsperioden var då i princip till ända.

Av betydelse för rubricerade mål kan konstateras att förvaltningsdomstolarna slog fast följande förhållanden avseende "rimlig avkastning" och kalkylräntan:

- (i) Ett långsiktigt och stabilt perspektiv ska anläggas när samtliga parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs (bilaga 6, kammarrättens dom sid. 44).
- (ii) Den riskfria ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen av parametern riskfri ränta ska baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd (bilaga 6, kammarrättens dom sid. 46).

Kammarrätten slog sålunda, i ett första steg i sin prövning, fast det principiellt viktiga förhållandet att den riskfria ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen av den riskfria räntan ska baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd. Detta innebär sålunda ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv.

Beträffande den specifika metodiken för att uppnå detta fastställde kammarrätten att riskfri ränta för tillsynsperioden 2012–2015 skulle beräknas med utgångspunkt ifrån den långsiktigt förväntade utvecklingen av BNP adderad med Riksbankens långsiktiga inflationsmål. Detta gav en riskfri ränta om 4 procent. Kammarrätten ansåg denna metodik ("BNP-metoden") vara förenlig med ellagens krav på långsiktighet och stabilitet (Del B, avsnitt 11.1).

- (iii) Att det med hänsyn till framtida risker, särskilt vad avser regleringar och många andra osäkerhetsfaktorer, är rimligt att använda en särskild riskpremie om 1 procent (kammarrättens dom s. 49f). Kammarrätten uttalade därvid beträffande den särskilda riskpremien följande (bilaga 6, sid. 49):

Särskild riskpremie

Den särskilda riskpremien används för att fånga upp icke-systematiska risker och utgör ett tillägg till avkastningen på eget kapital utöver det som uppskattningarna av betavärdet ger. Det handlar således om och i vilken utsträckning olika företagsspecifika osäkerheter ska beaktas.

Experterna anser att en särskild riskpremie är motiverad. Däremot skiljer sig deras uppfattningar åt beträffande vilka risker som är värda att beakta och hur stort tillägg som är motiverat. Bland risker som nämns finns småbolagspremie, illikviditetsrisk, regulatorisk risk samt osäkerhetsmoment vad gäller avkastningskrav.

Ei har använt en särskild riskpremie om 0,5 procent, vilket överensstämmer med den premie som använts i Finland. Vallentuna anser att den särskilda riskpremien bör vara 1 procent. En majoritet av experterna har använt sig av högre särskild riskpremie än EI. Kammarrätten finner med hänsyn till framtida risker, särskilt vad gäller regleringar, och många andra osäkerhetsfaktorer att det är rimligt att använda en särskild riskpremie om 1 procent.

Kammarrätten fastställde sålunda att en särskild riskpremie om 1 procent var erforderlig vid beräkningen av kalkylräntan för att motsvara ellagens krav i 5 kap. 6 § om "rimlig avkastning" (Del B, avsnitt 10.2).

13. TVISTER OM ELNÄTSFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2016–2019

Under sommaren/hösten 2015 meddelade Ei beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019.

Vid beräkningen av elnätsföretagens intäktsramar tillämpade Ei en kalkylränta om 4,53 procent.

Ei:s utgångspunkter för att beräkna och fastställa kalkylräntan och rimlig avkastning tog därvid inte hänsyn till de principiella ställningstaganden som förvaltningsdomstolarna hade slagit fast avseende tillämpningen av 5 kap. 6 § ellagen (Del B, avsnitt 12.2).

Trots att förvaltningsdomstolarna slagit fast att det enligt ellagen ska anläggas ett långsiktigt och stabilt perspektiv när samtliga parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs, valde Ei att tillämpa ett kortsiktigt och instabilt perspektiv.

De av Ei beslutade intäktsramarna för elnätsföretagen avseende tillsynsperioden 2016–2019 blev därmed ännu en gång lägre än vad elnätsföretagen hade att utgå från och som följde av 5 kap. 6 § ellagen (Del B, avsnitt 11.1).

Ei:s beslut resulterade därför i att elnätsföretagen såg sig nödgade att överklaga.

Efter omfattande skriftväxling meddelade förvaltningsrätten i Linköping dom den 14 december 2016, [bilaga 7](#). Elnätsföretagen vann ånyo bifall till sina överklaganden innebärande av det konstaterades att Ei:s beslut stod i strid med ellagen.

Förvaltningsrättens avgörande innebar, sammanfattningsvis, att kalkylräntan höjdes från 4,53 procent till 5,85 procent.

Den 17 november 2017 meddelade kammarrätten dom i "gasmålen", dvs. naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 (se avsnitt 14 nedan). Samma dag beslutade kammarrätten att inte bevilja prövningstillstånd i anledning av Ei:s överklagande i målen rörande elnätsföretagens intäktsramar 2016–2019, [bilaga 8](#).

Kammarrätten motiverade sitt beslut (att inte bevilja prövningstillstånd) med angivande av följande två skäl (se bilaga 8):

1. "I denna bedömning [att inte bevilja PT] har domstolen särskilt beaktat de avgöranden som kammarrätten denna dag meddelat gällande intäktsramar enligt naturgaslagen (2005:403), en lagstiftning som i väsentliga delar motsvarar regleringen i ellagen".
2. "Förvaltningsrätten har i de nu aktuella målen [elmålen] visserligen använt sig av andra metoder än de som kammarrätten fastställt i naturgasmålen, men beloppsmässigt leder detta inte till någon avgörande skillnad."

Slutsatsen av kammarrättens motivering är att kammarrättens dom avseende naturgasföretagens intäktsramar har direkt betydelse för elnätsföretagens intäktsramar. Kammarrättens dom avseende naturgasföretagen utgör därmed rättspraxis med bäring på innebörden och tillämpningen av ellagen (Del A, avsnitt 4.2).

14. TVISTER OM NATURGASFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR AVSEENDE TILLSYNSPERIODEN 2015–2018

14.1 Inledning

Det regelverk som styr naturgasföretagens verksamhet är i stora avseenden likartat det som gäller för den verksamhet som bedrivs av elnätsföretagen.

Under hösten 2014 meddelade Ei beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018.

Utgångspunkterna avseende framåtblickande, långsiktighet och stabilitet samt rimlig avkastning gör sig gällande inte bara för elnätsföretagen utan även naturgasföretagen (6 kap. 10 § naturgaslagen).

Även såvitt avser Ei:s utgångspunkter för att beräkna kalkylränta för naturgasföretagen avseende tillsynsperioden 2015–2018 anlade Ei ett kortsiktigt och instabilt perspektiv. Detta föranledde ett flertal naturgasföretag att överklaga de av Ei beslutade intäktsramarna.

Naturgasföretagen vann framgång med sina överklaganden och förvaltningsdomstolarna underkände Ei:s kortsiktiga och instabila perspektiv, vilket konstaterades stå i strid med naturgaslagen.

Den 17 november 2017 meddelade kammarrätten dom i "gasmålen", [bilaga 9](#).

14.2 Kammarrättens domskäl i gasmålen

14.2.1 Allmänt

Först konstaterade kammarrätten att WACC-metoden ska användas för att beräkna "rimlig avkastning" (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 6).

Kammarrätten konstaterade även att intäktsregleringen för elnät och gasnät är i stort sett identisk. Vidare hänvisade kammarrätten till sina avgöranden avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012-2015 vad gäller "långsiktighet" och "stabilitet" (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 6).

Kammarrätten slog fast att *"syftet med ett långsiktigt synsätt är dock att kalkylräntan inte ska variera lika kraftigt som när ett mer kortsiktigt perspektiv används vid beräkningen"* (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 6).

Vidare slog kammarrätten fast att en *"sådan betoning av effektiv konkurrens som finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation inte finns i den aktuella regleringen"* (bilaga 9, kammarrättens dom sid.7).

Såvitt avser de enskilda parametrarna i WACC-beräkningen uttalade kammarrätten sammanfattningsvis följande.

14.2.2 Risfri ränta

Kammarrätten inledde med att konstatera att domstolen godtog BNP-metoden för att fastställa riskfri ränta för elnätsföretagen avseende tillsynsperioden 2012–2015 – en metod som domstolarna konstaterade motsvara ellagens krav på långsiktighet och stabilitet (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 7).

Vidare uppgav kammarrätten att det i och för sig ska vara möjligt för Ei – under vissa förutsättningar – att över tid anpassa och förändra beräkningsmetoderna (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 7):

"Alla förändringar ska dock kunna motiveras sakligt **och hålla sig inom ramen för lagstiftning, praxis och förarbetsuttalanden**. Det bör krävas en grundlig utredning och noggranna överväganden för att en redan utarbetad metod ska kunna ändras. För att kunna justera en tidigare använd metod ska det göras sannolikt att det finns sakliga skäl för en förändring".

Kammarrätten konstaterade dock att Ei inte hade gjort sannolikt att den metod som Ei använt för att beräkna riskfri ränta gav skälig kostnadstäckning och rimlig avkastning. Kammarrätten ansåg vidare att det inte heller *"gjorts sannolikt att en metod som utgår från statsobligationer skulle vara mer lämplig för en långsiktig*

bedömning av en regulatorisk kalkylränta än BNP-metoden.

Energimarknadsinspektionen har därför inte av dessa skäl haft anledning att frångå BNP-metoden” (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 9).

Sammanfattningsvis slog kammarrätten fast att BNP-metoden skulle tillämpas för att fastställa en framåtblickande, långsiktig och stabil riskfri ränta varvid Riksbankens långsiktiga inflationsmål skulle användas.

14.2.3 Aktiemarknadsriskpremie

Ei hade i gasmälen fastställt aktiemarknadsriskpremien till 5,0 procent (med en riskfri ränta om 3,33%). I och med att förvaltningsrätten höjde den riskfria räntan (men lämnade aktiemarknadsriskpremien oförändrad) argumenterade Ei för att en ökad riskfri ränta måste medföra en lägre aktiemarknadsriskpremie.

Kammarrätten konstaterade helt kort att det Ei anförde inte gav ”skäl att göra en annan bedömning” (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 10f). Aktiemarknadsriskpremien lämnades därför oförändrad till 5 procent.

14.2.4 Särskild riskpremie

I gasmälen hade Ei fastställt den särskilda riskpremien till 1,5 procent. E.ON/Swedegas ansåg att den skulle uppgå till 2 procent.

Kammarrätten konstaterade att E.ON/Swedegas inte hade visat att en särskild riskpremie om 2,0 procent skulle vara mer riktig än den av Ei fastställda om 1,5 procent.

14.2.5 Kreditriskpremie

Med hänvisning till att kammarrätten slagit fast att BNP-metoden ska tillämpas lämnades den av Ei angivna kreditriskpremien oförändrad.

14.2.6 Inflation

Ei hade i gasmälen beräknat inflationsförväntan till 1,90 procent.

Kammarrätten konstaterade att Ei inte kunde anses ha gjort sannolikt att det fanns skäl att frångå domstolens tidigare ställningstagande (avseende långsiktighet och stabilitet för fastställande av de i WACC-metoden ingående parametrarna).

Kammarrätten uttalade därvid att ”Riksbankens långsiktiga inflationsmål ska därför alltjämt användas som utgångspunkt vid bestämmandet av inflationsmättet” (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 10).

15. SAMMANFATTNING AV DOMSTOLSPRAXIS

Sammanfattningsvis har, på sätt som framgår av avsnitten 12-14 ovan, Kammarrätten i Jönköping vid tre tillfällen meddelat domar avseende elnäts- och naturgasföretagens intäktsramar som utgör praxis. Dessa avgöranden är:

1. Avgöranden avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 (Kammarrättens i Jönköping dom av den 10 november 2014, mål nr 101-14, bilagorna 5-6)
2. Avgöranden avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 (Kammarrättens i Jönköping beslut av den 17 november 2017, mål nr 7-17, bilagorna 7-8)
3. Avgöranden avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 (Kammarrättens i Jönköping dom av den 17 november 2017, mål nr 430-16, bilaga 9)

Kammarrätten har konstaterat att det övergripande syftet med förhandregleringen är att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Nätföretagen ska också få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet (Del B, avsnitt 11.1).

Kammarrätten har vidare konstaterat att det tidsperspektiv som anläggs (vid fastställande av parametrarna i WACC-metoden) har stor betydelse för nivån på den slutliga kalkylräntan.

Såvitt avser tidsperspektivet har kammarrätten uttryckligen slagit fast att det ligger i förhandsregleringens syfte att anlägga ett långsiktigt perspektiv när de parametrar som krävs för att beräkna den regulatoriska kalkylräntan fastställs (jfr Del B, avsnitt 11.1).

Därtill kommer att kammarrätten angivit att parametern riskfri ränta som används i WACC-metoden ska spegla investeringarnas tidshorisont. Uppskattningen bör därför baseras på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd, vilket innebär ett framåtblickande och långsiktigt perspektiv.

I gasmålen har kammarrätten på nytt slagit fast att samma framåtblickande, långsiktiga och stabila tidsperspektiv ska tillämpas (jfr Del B, avsnitt 11.1). Vid bedömningen av enskilda parametrar i WACC-beräkningen har kammarrätten uttryckligen förkastat parametervärden som inte beräknats utifrån de långsiktiga och stabila perspektiv som följer av lag och praxis. I ett fall har kammarrätten till och med

förkastat ett förslag på parametervärde som nu återfinns i 19 § intäktsramsförordningen (Del B, avsnitt 14.2.2).

De slutsatser och bedömningar som kammarrätten gör/gjorde avseende naturgasföretagens intäktsramar har direkt betydelse också för elnätsföretagens intäktsramar.

16. NATURGASFÖRETAGENS INTÄKTSRAMAR 2019-2022

16.1 Inledning

På sätt som redovisats ovan är det regelverk som styr naturgasföretagens verksamhet är i stora avseenden likartat med det som gäller för den verksamhet som bedrivs av elnätsföretagen (Del B, avsnitt 14.1 ovan). De utgångspunkter avseende långsiktighet och stabilitet samt rimlig avkastning gör sig gällande inte bara för elnätsföretagen utan även naturgasföretagen.

Den praxis som utvecklats för naturgasföretagen och som har direkt bäring för elnätsföretagen har sammanfattats i avsnitt 15 ovan.

Sommaren/hösten 2018 meddelade Ei beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022. För denna tillsynsperiod fastställde Ei kalkylräntan till 6,52 procent med bestämmande av nedan i WACC-metoden angivna parametervärden.

Tabell 8 (för Tabell 1–7 se Del A, avsnitt 3.4):

WACC-parametrar	Ei:s parametervärden gasnät 2019-2022	Ei:s parametervärden elnät 2020-2023
Equity beta (sv. aktiebeta)	70,00	51,00
Asset beta (sv. tillg. beta)	43,00	29,00
Risikfri ränta	4,00	0,90
Marknadsriskpremie	5,00	6,68
Särskild riskpremie	1,50	0,00
Kreditriskpremie	1,18	1,44
Skuldandel	44,00	49,00
Skattesats	21,00	20,80

Inflationsförväntan	2,00	1,73
WACC (realt före skatt)	6,52%	2,16%

16.2 Ei:s utgångspunkter för kalkylräntan avseende naturgasföretagen

Till Ei:s beslut för naturgasföretagens intäktsramar finns en särskild bilaga (bilaga 4) där Ei redovisar ”Ei:s tillvägagångssätt för att fastställa kalkylräntan samt vilken kalkylränta som ska tillämpas under tillsynsperioden 2019–2022”, bilaga 10.

Inledningsvis i nämnda beräkningsbilaga anger Ei på sid. 1 bl.a. följande (bilaga 10, sid. 1):

För tillsynsperioden 2015–2018 fastställde Ei en kalkylränta med WACC-metoden (Weighted Average Cost of Capital). Av de nio beslut som fattades överklagades fyra. Frågan om nivån på kalkylräntan för tillsynsperioden 2015–2018 avgjordes av Kammarrätten i Jönköping genom dom som meddelades i november 2017 (se bl.a. mål nr 8016–14). Efter att högsta förvaltningsdomstolen i april 2018 beslutade att inte meddela prövningstillstånd har domarna i ”gasnätsmålen” vunnit laga kraft. **Kammarrätten fastslog att WACC-metoden skulle användas för att beräkna kalkylräntan samt prövade några av parametrarna i WACC-metoden.** Målen återförvisades till Ei för nya beräkningar enligt de ställningstaganden som domstolen gjort. Ei har därefter fastställt kalkylräntan till 6,91 procent för Swedegas AB och E.ON Gas Sverige AB, samt 7,02 procent för Göteborgs Energi Gasnät AB.

I och med de senaste domarna i gasnätsmålen har domstolarna nu i processerna rörande el- och gasnätsregleringen prövat de flesta av de ingående parametervärdena i WACC-metoden. Användandet av den grundläggande WACC-metoden har inte ifrågasatts.

För tillsynsperioden 2019–2022 anser Ei att det inte finns skäl att ändra den grundmetod som tidigare har använts i regleringen, dvs. WACC-metoden. I enlighet med vad som följer av kammarrättens bedömning i gasnätsmålen är utgångspunkten också att varje parametervärde ska fastställas och redovisas separat. För framtagande av parametrarna skuldandel, kreditriskpremie och tillgångsbeta har Ei anlitat konsultföretaget Montell & Partners. Konsultföretaget har även anlitats för att ta fram de jämförelseföretag som ligger till grund för beräkning av de ovan nämnda parametrarna.

I beräkningsbilagan (som utgjorde del av Ei:s beslut under sommaren/hösten 2018) hänvisade Ei således inledningsvis själv till den praxis som utvecklats och slagits fast för såväl elnäts- som naturgasföretagens intäktsramar.

Såvitt avser framtagandet av de enskilda parametrarna angav Ei i sin beräkningsbilaga på sid. 4 följande (bilaga 10, sid. 4):

1.2 Framtagande av parametrar för fastställande av kalkylränta

Vid framtagandet av kalkylräntan har Ei använt sig utav de värden och metoder som kammarrätten beslutat om för tillsynsperioden 2015–2018. För parametrarna, riskfri ränta, inflation, aktiemarknadsriskpremie och särskild riskpremie, har Ei använt de värden som framgår av domarna. För att identifiera lämpliga jämförelseföretag och ta fram parametrarna skuldandel, kreditriskpremie och tillgångsbeta har Ei anlitat konsultföretaget Montell & Partners.

Ei är således av uppfattningen att det fastslagits tydlig praxis som Ei anser sig bunden av och som Ei utgått från och tillämpat vid sina beslut.

16.3 Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende riskfri ränta

Beträffande parametern riskfri ränta fastställde Ei denna till 4 procent. Ei motiverade sitt ställningstagande i beräkningsbilagan på sid. 7 enligt följande (bilaga 10, sid. 7):

1.2.5 Riskfri ränta

Med riskfri ränta avses den förväntade avkastningen från investeringar i finansiella instrument som saknar risk. Den riskfria räntan som används i CAPM-formeln ska spegla investeringens tidshorisont. 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.

Igen – Ei:s uppfattning är att det genom kammarrättens domar utvecklats entydig och klar praxis som Ei är bunden av och har att följa (eller som Ei uttryckte det – ”inte har något annat val”).

Beträffande riskfri ränta utgick således Ei från den s.k. BNP-metoden som kammarrätten konstaterat stå i överensstämmelse på ellagens krav på långsiktighet och stabilitet (Del B, avsnitt 12.2 och Del B, avsnitt 14.2.2).

16.4 Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende aktiemarknadsriskpremie

Beträffande parametern aktiemarknadsriskpremie fastställde Ei denna till 5 procent. Ei motiverade sitt ställningstagande i beräkningsbilagan på sid. 7 enligt följande (bilaga 10, sid. 7):

1.2.6 Aktiemarknadsriskpremie

Aktiemarknadsriskpremien uttrycker den extra avkastning som en investerare kräver på aktiemarknaden för risken att investera i aktier jämfört med riskfria tillgångar och härleds teoretiskt ur CAPM som skillnaden mellan aktiemarknadsindex och riskfri ränta för samma tidsperiod. Aktiemarknadsriskpremien skattas vanligen genom studier av historiska tidsserier av avkastning för olika värdepapper, studier av nuvarande marknadsdata för härledning av en framåtblickande riskpremie eller genom enkätundersökningar bland marknadsaktörer. Att

använda BNP-metoden för att fastställa den riskfria räntan skapar utmaningar eftersom den då i teorin bör relateras till ett aktiemarknadsindex med samma tidsspann.

I kammarrättens dom för perioden 2015–2018 bedömdes **aktiemarknadsriskpremi**en utifrån ett långsiktigt perspektiv vilket är nödvändigt om BNP-metoden används för att ta fram den riskfria räntan. Aktiemarknadsriskpremien fastställdes av domstolen till 5 procent. **Ei har därför att utgått från kammarrättens dom i denna del.** Aktiemarknadsriskpremien fastställs därför till 5 procent för perioden 2019–2022.

Ei konstaterar att parametern aktiemarknadsriskpremien ska fastställas med samma/motsvarande utgångspunkt som parametern riskfri ränta. Ei konstaterade därvid att ett "långsiktigt perspektiv" slagits fast genom kammarrättens dom. Vid fastställandet av aktiemarknadsriskpremien utgick Ei från "kammarrättens dom i denna del" och fastställde den till 5 procent. Det ska därvid noteras att Ei i en fotnot (nr 5) hänvisar till en utredning av EY som vid sin bedömning utgått från "*Dimson et al. (2002) historiska studie under åren 1900–2001*", dvs. historiska data om 100 år (jfr härvid avsnitt 18.5 nedan).

16.5 Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende inflation

Beträffande parametern inflation fastställde Ei denna till 2 procent. Ei motiverade sitt ställningstagande i beräkningsbilagan på sid. 8 enligt följande (bilaga 10, sid. 8):

1.3.2 Inflation

[]

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

Ei utgick således från den s.k. BNP-metoden som kammarrätten konstaterat vara långsiktig och stabil, vilken metod bl.a. utgår från Riksbankens långsiktiga inflationsmål om 2 procent (jfr avsnitt 16.3 ovan).

16.6 Särskilt vad avser Ei:s motivering avseende särskild riskpremie

Beträffande parametern särskild riskpremie fastställde Ei denna till 1,5 procent. Vilket var samma nivå som Ei hade tillämpat avseende tillsynsperioden 2015–2018. Ei motiverade sitt ställningstagande i beräkningsbilagan på sid. 8 enligt följande ((bilaga 10, sid. 8):

Ei bedömer att gasnätsföretagen i Sverige har något högre risk än motsvarande företag i Europa. Därför bör en särskild riskpremie läggas till på kostnaden för eget kapital. Den högre risken kan förklaras av de svenska gasnätsföretagens beroende av ett fåtal kunder, politisk risk och det svenska gasnätets struktur. Motiveringen till den högre politiska risken är att naturgasen i Sverige har en mindre roll i samhället än vad den har i många andra länder i

Europa. Att det svenska gasnätets struktur ger en högre risk beror på att tillförsel av gas till Sverige i dag endast sker genom en gasledning från Danmark, varför störningar i gasförsörjningen medför en större risk jämfört med övriga Europa där gasnätet är sammankopplat mellan flera länder.

Ei bedömde således att gasnätsföretagen i Sverige, bl.a. med hänvisning till ”politisk risk”, har något högre risk än motsvarande företag i Europa som motiverar en särskild riskpremie (jämför härvid vad kammarrätten uttalat ang. särskild riskpremie för elnätsföretagen avseende ”regulatorisk risk”, avsnitt 18.12 nedan).

16.7 Sammanfattning ang naturgasföretagens intäktsramar 2019–2022

Av redogörelsen i detta avsnitt följer att när Ei sommaren/hösten 2018 meddelade sina beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 var Ei av uppfattningen att de avgöranden som förvaltningsdomstolarna meddelat på elnäts- och naturgasnätområdet utgör tydlig och klar praxis som Ei är bunden av och i sina beslut har att följa. Detta är dock något som Ei verkar förneka vad gäller elnätsföretagens intäktsramar (avsnitt 18.1 nedan).

17. NORMGIVNINGSBEMYNDIGANDE ENLIGT ELLAGEN

17.1 Utgångspunkten för normgivning enligt ellagen

Frågan om bestämmelser om elnätsföretagens intäktsramar skulle föras in i ellagen eller om det skulle ges utrymme för regeringen eller Ei att meddela närmare föreskrifter behandlades särskilt i prop. 2008/09:140. De överväganden som redovisades av regeringen i denna del var följande:

Prop. 2008/09:141 sid. 59

Lag, förordning eller myndighetsföreskrifter

En viktig fråga att ta ställning till är om bestämmelserna ska föras in enbart i ellagen eller om det ska ges utrymme för att regeringen eller nätmyndigheten att meddela närmare föreskrifter i ämnet.

Av 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) framgår att föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes måste meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § RF meddelas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, genom lag. Från kravet på lagform görs emellertid vissa undantag i 8 kap. 7 § RF. Enligt denna paragraf kan regeringen utan hinder av 8 kap. 3 § efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen. Hit hör bl.a. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, kommunikationer, näringsverksamhet, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar samt trafik eller ordningen på allmän plats. Av 8 kap. 11 § RF framgår att om riksdagen bemyndigar

regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen samtidigt medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Det regelverk för förhandsprövning av nättariffer som föreslås i denna lagrådsremiss utgörs i huvudsak av betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter och ligger i princip inom det område där delegation är möjlig med stöd av 8 kap. 7 § RF.

Enligt regeringens bedömning är huvudprinciperna för utformningen av intäktsramen av sådan karaktär att de bör anges i lag. Lagen ska emellertid inte behöva ändras på grund av sådant som ändrade förhållanden i branschstruktur eller ekonomiska situationer. Det är också rimligt att anta att mindre justeringar av tillsynsmodellen måste göras fortlöpande, inte minst under de första tillsynsperioderna. Detta bör kunna ske utan en ändring av bestämmelserna i ellagen. Mer detaljerade föreskrifter bör därför meddelas av regeringen eller nätmyndigheten med stöd av tydliga normgivningsbemyndiganden.

Det normgivningsbemyndigande som reglerades i ellagens lydelse före den 1 januari 2019 återfanns i 5 kap. 9 § 3 st. ellagen.

Regeringens utgångspunkt var således att huvudprinciperna för utformningen av intäktsramen är av sådan karaktär att de bör anges i lag men att ”mindre justeringar i tillsynsmodellen” skulle kunna meddelas av regeringen eller Ei genom normgivningsbemyndiganden.

Den 1 juni 2014 trädde vissa ändringar i ellagen i kraft varvid ändringar även gjordes på förordningsnivå. I förarbetena till ändringarna berördes särskilt frågan huruvida de angivna ändringarna riskerade komma i konflikt med regler på högre normnivå. I prop. 2013/14:85, sid. 14 uttalade regeringen följande:

Prop. 2013/14:85, sid. 14

Regeringen uppfattar inte heller att det finns någon påtaglig risk för att ytterligare föreskrifter skulle komma i konflikt med regler på en högre normnivå. Vid utformningen av en förordning eller myndighetsföreskrifter är det alltid nödvändigt att ta hänsyn till vad som är förenligt med exempelvis grundlag eller EU-rätten. Det kan också noteras att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen).

När det gäller risken för att föreskrifterna ofta skulle ändras finns det skäl att understryka att bakgrunden till regeringens förslag är behovet av ett långsiktigt och stabilt regelverk.

Ellagens utgångspunkt avseende ett långsiktigt och stabilt perspektiv har således vid flera tillfällen poängterats av lagstiftaren och slagits fast i praxis (se även Del B, avsnitt 11.1 ovan). I normgivningsavseende har också särskilt påtalats behovet av att alltid ta nödvändig hänsyn till vad som är förenligt med överordnad författning.

17.2 Normgivningsbemyndigande enligt nya 5 kap. 8 § ellagen

I samband med översynen av ellagen infördes en ny normgivningsbestämmelse i 5 kap. 8 § ellagen som har följande lydelse:

5 kap. 8 § ellagen

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. ytterligare föreskrifter om hur kapitalbasen ska beräknas,
2. föreskrifter om beräkningen av avskrivningar och en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar.

I författningskommentaren till nämnda bestämmelse i prop. 2017/18:237, sid. 91 anges följande:

Prop. 2017/18:237, sid. 91

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 5 kap. 9 § tredje stycket, finns ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kapitalbasen och andra frågor som har betydelse för beräkningen av kapitalkostnader. Paragrafen har fått sin utformning med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Sådana föreskrifter som avses i första punkten kan framför allt avse frågor om vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen och hur tillgångarna ska värderas.

Ett exempel på frågor som kan regleras med stöd av andra punkten är beräkningen av kalkylränta.

I dag finns föreskrifter om beräkningen av en rimlig avkastning i intäktsramsförordningen och i Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2015:2) om skäliga kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för elnätsföretag.

Någon annat uttalande än det ovan citerade återfinns inte i prop. 2017/18:237. Normgivningsbemyndigandet i 5 kap. 8 § ellagen innebär inte någon ändring i förhållande till bemyndigandet i tidigare 5 kap. 9 § 3 st. ellagen, utan utgör endast en redaktionell och språklig ändring. De överväganden som regeringen gjorde i frågan avseende normgivning vid införande av förhandsregleringen har därför alltså aktualitet (se avsnitt 17.1 ovan).

Utgångspunkten är således att huvudprinciperna för utformningen av intäktsramen ska anges i lag men att ”mindre justeringar i tillsynsmodellen” kan, genom normgivningsbemyndiganden, meddelas av regeringen eller Ei (avsnitt 17.1 ovan – prop. 2008/09:141 sid. 59).

Enligt normgivningsbemyndigandet i 5 kap. 8 § 2 p ellagen kan således regeringen eller Ei meddela föreskrifter om beräkningen av kalkylränta. Sådan föreskrift måste emellertid stå i överensstämmelse med överordnad författning, dvs. elmarknadsdirektivet och ellagen (Del A, avsnitt 4).

Det är härvid centralt att notera att den nya lydelsen av 5 kap. ellagen till större delen endast är språklig och redaktionell (prop. 2017/18:237, sid. 75) – Del B, avsnitt 10.2.

17.3 Den gamla intäktsramsförordningen (SFS 2014:1064)

Före den 1 januari 2019 gällde förordning (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag, bilaga 11. Denna intäktsramsförordning innehöll övergripande utgångspunkter för beräkningen av rimlig avkastning.

I förordningen angavs vilka tillgångar som skulle anses ingå i kapitalbasen (5 §) liksom utgångspunkter för värdering av de anläggningstillgångar som ingick i kapitalbasen (6 §). Vidare innehöll förordningen bestämmelser som angav hur kapitalförslitning/avskrivning skulle hanteras vid beräkning av rimlig avkastning (10–12 §§).

I förordningens 17–18 §§ fanns normgivningsbemyndiganden som gav Ei möjlighet att i vissa angivna avseenden meddela föreskrifter. Det kan därvid noteras att det i normgivningsbemyndigandena i 17–18 §§ inte fanns någon hänvisning till 5 kap. 6 § ellagen, dvs. det fanns inte något normgivningsbemyndigande i förordningen som gav Ei möjlighet att meddela föreskrifter för fastställande av rimlig avkastning enligt 5 kap. 6 § ellagen. Skälet därtill framgick uttryckligen av prop. 2008/09/:141 sid. 59 som angav att enligt "*regeringens bedömning är huvudprinciperna för utformningen av intäktsramen av sådan karaktär att de bör anges i lag*" och att endast "*mindre justeringar*" skulle kunna hanteras genom "*tydliga normgivningsbemyndiganden*" (se avsnitt 17.1 ovan).

18. FÖRORDNING OM INTÄKTSRAM FÖR ELNÄTSVERKSAMHET (SFS 2018:1520)

18.1 Motiven för den nya intäktsramsförordningen

Den 1 januari 2019 trädde förordning om intäktsram för elnätsverksamhet (SFS 2018:1520) i kraft, bilaga 12. Denna förordning ersatte förordning (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag (bilaga 11).

I motsats till vad som uttalas i prop. 2008/09/:141 sid. 59 innehåller den nya intäktsramsförordningen detaljerade bestämmelser för att fastställa elnätsföretagens avkastning.

Bestämmelserna i förordningens 17–26 §§ står i direkt strid med Elmarknadsdirektivet, ellagen och den praxis som utvecklats. Som ett tydligt exempel kan redan här nämnas att förordningen anlägger ett kortsiktigt och instabilt perspektiv för att beräkna avkastning, trots att det enligt ellagen och fastslagen praxis framgår att ett långsiktigt och stabilt perspektiv ska utgöra utgångspunkten (Del B, avsnitt 11.1 och Del B, avsnitt 12–15).

En närmare redogörelse av på vilket sätt de enskilda bestämmelserna i intäktsramsförordningen står i strid med överordnad författning och praxis följer nedan i detta avsnitt 18, men först finns anledning att notera de s.k. ”skäl” som regeringen (och Ei) angav för att kunna införa detaljerade föreskrifter – ner på parameternivå – om hur avkastningen ska beräknas.

I december 2016 lämnade regeringen uppdrag åt Ei att föreslå en författningsreglering avseende rimlig avkastning vid fastställande av elnätsföretagens intäktsramar. Regeringens uppdrag till Ei lämnades i direkt anslutning till att förvaltningsrätten i Linköping den 14 december 2016 meddelat dom avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 (som innebar bifall till elnätsföretagens överklaganden – se avsnitt 13 ovan samt bilaga 7).

Det av regeringen lämnade uppdraget resulterade i en rapport av Ei som presenterades i oktober 2017, Ei R2017:07, Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023, (bilaga 3). Sammanfattningsvis och i korthet påstod Ei i nämnda rapport att regelverket kring rimlig avkastning var otydligt och att domstolsavgörandena inte gav någon ”vägledning för hur framtida bedömningar ska göras” (bilaga 3, sid. 22). Ei:s påstående är uppenbart felaktigt.

I sin rapport berörde Ei huruvida det var möjligt att i detalj författningsreglera beräkningen av rimlig avkastning. På sid. 23 anförde Ei följande (bilaga 3, sid. 23):

Ei R2017:07, sid. 23

Inom ramen för regeringsuppdraget har representanter från elnätsbranschen framfört synpunkter på att ett förslag till författningsreglering inte får gå emot den domstolspraxis som finns inom området. **Det faktum att rättspraxis grundas på en bestämmelse i lag kan anses vara ett hinder mot att kunna föreslå detaljerade regler i förordning som avviker från rättspraxis.** När det gäller tolkningen av vad som är rimlig avkastning har dock frågan inte avgjorts av högsta instans och därutöver har underrätterna också haft skilda uppfattningar i olika frågor. Underrätterna har dessutom varit hänvisade till att utgå från informationen i

parternas inlagor och argumentationen kring denna. Det framgår tydligt av domarna att det finns många sätt att beräkna en avkastning som är förenlig med ellagen. Domstolarna angav också uttryckligen att bedömningen av en rimlig avkastning endast kunde avse den aktuella tillsynsperioden. **Ei anser mot denna bakgrund att det inte finns en tydlig praxis om hur uttrycket "rimlig avkastning" ska tolkas i ellagen.** Det finns därför inget hinder för att regeringen ska kunna använda sitt bemyndigande för att författningsreglera avkastningen i intäktsramsförordningen.

Vad Ei lägger till grund för sitt påstående att det inte skulle finnas något hinder "för att regeringen ska kunna använda sitt bemyndigande för att författningsreglera avkastningen i intäktsramsförordningen" föranleder följande kommentarer.

Till att börja med konstaterar Ei att rättspraxis som grundas på en bestämmelse i lag kan vara ett hinder mot att kunna föreslå detaljerade regler i förordning som avviker från rättspraxis (jfr Del A, avsnitt 4.2).

Det enda skälet som Ei uppger till stöd för att det skulle vara möjligt att "författningsreglera avkastningen i intäktsramsförordningen" är ett påstående om att det skulle saknas "tydlig praxis om hur uttrycket "rimlig avkastning" ska tolkas i ellagen".

På sätt som redogjorts för under avsnitten 11.2-15 ovan har tydlig rättspraxis utvecklats beträffande ellagen. Därtill kommer att Ei för egen del när Ei sommaren/hösten 2018 meddelade sina beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 klargjorde att det förelåg tydlig praxis som Ei var bunden att följa (se avsnitt 16 ovan).

Såväl regeringen som Ei valde emellertid att bortse från detta faktum och införde – i strid med lag och fastslagen praxis – detaljerade bestämmelser om avkastningens beräkning i intäktsramsförordningen.

Syftet med införandet av dessa nya bestämmelser genom intäktsramsförordningen var att förändra tillämpningen av ellagen, kraftigt sänka elnätsföretagens intäktsramar och att omöjliggöra för elnätsföretagen att få en sakprövning i domstol av Ei:s beslut eftersom besluten skulle vara en direkt följd av förordningen. Att detta var ett uttalat mål och syfte av regeringen framgår t.ex. av Regeringskansliets promemoria som publicerades den 15 augusti 2018, dagen före det att regeringen beslutade att anta intäktsramsförordningen, bilaga 13. I nämnda promemoria uppgav regeringen bl.a. att "dagens regleringsmodell har brister som måste åtgärdas" och att:

Regeringen tar nu nästa steg och beslutar om ny reglering av elnätsavgifterna genom förordningsändringar. Den nya regleringen gäller den avkastning elnätsföretagen ska få ta ut för att bedriva sin verksamhet. Regeringen bedömer att förslaget kommer att innebära att de

flesta kunder kan få upp till 21 procent lägre elnätsavgifter för perioden 2020–2023, jämfört med nuvarande period.

Vidare anges i promemorian att:

- De nya bestämmelserna om avkastningen innebära att regeringen fastställer vissa parametrar för beräkning av avkastningen från elnätsföretagens elnätsverksamhet.

Det framgår således uttryckligen att det är regeringen direkta avsikt att genom intäktsramsförordningen fastställa "avkastningen från elnätsföretagens elnätsverksamhet" och att syftet är att sänka elnätsföretagens intäktsramar. Detta trots att det av 8 kap. 18 § RF och den formella lagkraftens princip följer att lag inte kan ändras genom en förordning (Del A, avsnitt 4).

Med hänvisning till vad som angivits i Del B, avsnitt 17.1 ovan kan i sammanhanget på nytt påpekas att det av prop. 2008/09:141 sid. 59 uttryckligen följer att större förändringar för utformningen av intäktsramen av sådan karaktär att de bör anges i lag (Del B, avsnitt 17.1 samt Del A, avsnitt 4).

Det ska därtill, i skarp kontrast mot vad som anges i Ei R2017:07 (bilaga 3) och i ovan nämnda promemoria (bilaga 13) om att tydlig praxis inte finns, noteras att ett flertal av intäktsramsförordningen bestämmelser om hur avkastningen ska beräknas har varit föremål för förvaltningsdomstolarnas prövning, varvid domstolarna konstaterat att vad som nu anges i förordningen stod i strid med ellagen.

Nedan följer en närmare redogörelse för enskilda bestämmelser i intäktsramsförordningen.

18.2 Avskrivningstider – 13–16 §§

I förordningens 13–16 §§ återfinns bestämmelser om vilka avskrivningstider som de till kapitalbasen ingående anläggningstillgångarna ska ha. Därvid anges i 14 § att en anläggningstillgång ska anses ha den ekonomiska livslängd och den maximala livslängd som framgår av bilaga 1 till förordningen. I nämnda bilaga framgår bl.a. att sådana tillgångar i en nätverksamhet som elnätsföretag bedriver med stöd av områdeskoncession ("lokálnätsföretag") har ekonomiska livslängder om 40–50 år och maximala livslängder om 50–62 år.

Här kan erinras om att Kammarrätten slagit fast att den i WACC-metoden ingående parametern riskfri ränta ska baseras på en löptid som sammanfaller med

investeringens livslängd, dvs. ett framåtblickande, långsiktigt och stabilt perspektiv (Del B, avsnitt 12.2, Del B, 13 och Del B, avsnitt 14.2.2 ovan).

18.3 Avkastning på kapitalbasen – 17 § (WACC-metoden)

Ei har under mycket lång tid utgått från WACC-metoden för att beräkna avkastning på elnätsföretagens kapitalbaser (dvs. kalkylränta) – så även i tiden före förhandsregleringen. WACC-metoden är en vedertagen metod för att beräkna avkastning. Elnätsföretagen har aldrig haft något emot att WACC-metoden används för att beräkna avkastning. Vad Elnätsföretagen invänt mot och som varit föremål för förvaltningsdomstolarnas prövning är hur WACC-metoden tillämpats av Ei (Del B, avsnitt 12–15).

I förordningens 17 § 2 st. regleras nu, genom hänvisning till förordningens "bilaga 2", uttryckligen att det är WACC-metoden som ska användas vid beräkningen av kalkylräntan. Därtill anges i bestämmelsen att "*värdet på de variabler som ingår i formeln ska bestämmas enligt 18–26 §§*".

Förordningen anvisar således inte bara ett "metodval" för att beräkna kalkylräntan utan reglerar i detalj de enskilda variabler/parametrar som ingår i den angivna metoden, dvs. "WACC:en".

18.4 Jämförelseföretag – 18 §

I förordningens 18 § anges att i de fall det i WACC-metoden förutsätter att det finns jämförelseföretag, ska sådana jämförelseföretag uppfylla vissa angivna kriterier. Att det för vissa i WACC-metoden ingående parametrar (t.ex. skuldandel) förutsätter jämförelseföretag är i sig inte kontroversiellt. Dock ska noteras att valet av jämförelseföretag är viktigt för att kunna utgöra ett representativt och ändamålsenligt urval. De tre kriterier för jämförelseföretagen som anges i 18 § är i sig inte tillräckliga för att kunna avgöra om ett visst bolag är lämpligt för att kunna utgöra ett jämförelseföretag. På sin höjd kan de tre kriterierna utgöra "en bra början", men inte mer – se även avsnitt 18.8 nedan.

18.5 Riskfri ränta – 19 §

I WACC-metoden ingår parametern "riskfri ränta". Med riskfri ränta menas den förväntade avkastningen från riskfria investeringar under en given tidsperiod. Statsobligationer utgivna av finansiellt starka länder brukar ofta betecknas som riskfria investeringar. I realiteten existerar dock inte investeringar som inte är förenade med någon risk.

Utgångspunkten för och beräkningen av riskfri ränta har avgjorts genom kammarrättens avgöranden i el- respektive gasmålen (se Del B, avsnitt 15 ovan). Härvid kan erinras vad kammarrätten uttalade i sin dom av den 10 november 2016 (mål nr 61-14, 101-14 och 129-14) vilka mål gällde elnätsföretagens intäktsramar avseende tillsynsperioden 2012–2015.

Såvitt avser det långsiktigt stabila perspektivet när det gäller fastställandet av riskfri ränta uttalade kammarrätten i sin dom på sidan 46 följande (bilaga 6):

Riskfri ränta

[...]

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.

Denna utgångspunkt har beförästs genom kammarrättens efterföljande domar avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 (se Del B, avsnitt 16.3 ovan) samt kammarrättens beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 (se avsnitt 13 ovan).

Hur regleras då parametern riskfri ränta i intäktsramsförordningens 19 §?

19 § En riskfri ränta ska beräknas som genomsnittet av

- 1.den årliga avkastningen på tioåriga svenska statsobligationer under de fyra kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram, och
- 2.en marknadsmässig prognos för avkastningen på tioåriga svenska statsobligationer under tillsynsperioden.

Avkastningen enligt första stycket 1 ska beräknas som ett genomsnitt utifrån samtliga värden för bankdagar under den aktuella tiden.

I 19 § intäktsramsförordningen (bilaga 12) har således angivits en detaljerad anvisning och metod för att beräkna den i WACC-metoden ingående parametern riskfri ränta. Ei har med tillämpning av den metod som anvisas i 19 § fastställt parametern riskfri ränta till 0,90 (se Del A, avsnitt 3.4).

På sätt som framgår av ordalydelsen utgår den angivna metoden från tioåriga svenska statsobligationer. Den riskfria räntan kan förenklat sägas beräknas genom att "titta fyra år bakåt och fyra framåt".

Den metod för att beräkna riskfri ränta som anges i 19 § är vare sig långsiktig eller stabil. Metoden speglar inte investeringarnas tidshorisont och baseras inte heller på en löptid som sammanfaller med investeringarnas livslängd (jfr avsnitt 18.2 ovan).

Faktum är till och med att den metod för att beräkna riskfri ränta som anges i 19 § redan varit föremål för förvaltningsdomstolarnas prövning och förkastats då den inte ansågs förenlig med ellagens krav på långsiktighet och stabilitet.

När Ei fastställde den riskfria räntan vid beräkningen av kalkylräntan för elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 utgick Ei från ett fyraårigt perspektiv som sammanföll med den aktuella tillsynsperioden. Ei utgick därvid från Konjunkturinstitutets nioåriga prognoser över tioåriga statsobligationer. Ei bröt ut de prognosticerade räntorna för 4 av dessa 9 år (åren 2016–2019) och tog ett genomsnitt av den förväntade räntan för dessa fyra år. Detta gav för åren 2016–2019 en beräknad genomsnittlig riskfri ränta om 2,80 procent. Denna metod förkastades av förvaltningsdomstolarna (se avsnitt 13 ovan och bilagorna 7–8).

När Ei fastställde den riskfria räntan vid beräkningen av kalkylräntan för naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 utgick Ei från ett fyraårigt perspektiv som sammanföll med den aktuella tillsynsperioden. Ei utgick från Riksbankens prognoser över 10-årsränta för åren 2015 och 2016 och gjorde ett eget "antagande" för åren 2017 och 2018. Detta gav för åren 2015–2018 en beräknad genomsnittlig riskfri ränta om 3,33 procent. Denna metod förkastades av förvaltningsdomstolarna (se avsnitt 14 ovan).

Skriftväxlingen vid förvaltningsdomstolarna avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2015–2018 innehöll omfattande argumentation avseende svagheter och brister med att använda sig av historiska data och prognoser för att fastställa riskfri ränta. Särskilt skriftväxlingen vid kammarrätten kom att behandla effekterna av att använda historiska data med framtida prognoser.

Den metod som idag följer av 19 § intäktsramsförordningen lanserade Ei i sitt överklagande av den 19 februari 2016 av förvaltningsrättens domar i naturgasmålen, bilaga 14.

I sitt överklagande till kammarrätten argumenterade Ei (utan framgång) för sin kortsiktiga och instabila metod för att beräkna riskfri ränta. I överklagandet på sid 3 och 4 angav Ei bl.a. följande (bilaga 14):

Om syftet med ett långsiktigt perspektiv är att överbrygga tillfälliga konjunktursvängningar är det enda möjliga tillvägagångssättet att använda historiskt utfall. Att använda historiskt utfall kan också motiveras utifrån att de aktuella investeringarna sker löpande vid olika tidpunkter.

Under alla förhållanden ger historien en mer rättvisande nivå på en rimlig avkastning än mycket långsiktiga framåtblickande prognoser.

En möjlig, och mer rättvisande, metod skulle därför kunna vara en kombination av Konjunkturinstitutets prognoser för tioåriga statsobligationer för tillsynsperioden och det verkliga utfallet för den föregående tillsynsperioden, dvs. en period av åtta år. []

I anledning av vad Ei anförde i sitt överklagande lät Göteborg Energi Gasnät AB (GEGAB) inhämta ett utlåtande av professor emeritus i statistik Daniel Thorburn, daterat den 11 september 2016, bilaga 15 (bilaga till GEGAB:s yttrande till kammarrätten av den 14 september 2016). Daniel Thorburns slutsatser kan sammanfattas enligt följande:

- En användning av historiska (faktiska) värden erfordrar, för att erhålla långsiktighet och stabilitet, data för 30-50 år tillbaka (Thorburns utlåtande sid. 1, sista stycket).
- Ett medelvärde grundat på fyra år av Konjunkturinstitutets prognos ger matematiskt ett genomsnitt 2 år framåt i tiden (Thorburns utlåtande sid. 2, första stycket).
- Ei:s metod för att beräkna riskfri ränta – som nu följer av 19 § intäktsramsförordningen (föregående fyra årens statsobligationsränta + fyra år av Konjunkturinstitutets prognos) – ger matematiskt endast ett genomsnitt på prognosdagen, dvs. "idag" (Thorburns utlåtande sid. 2, andra stycket). **Därmed erhålls inte ränta i en framtid.**

Vid en första anblick av den metod som anges i 19 § intäktsramsförordningen för att beräkna riskfri ränta, kan intrycket ges att det är fråga om ett åttaårigt tidsperspektiv som ligger till grund för beräkningen (fyra år bakåt + fyra år framåt = åtta år). Det är emellertid att närmast beteckna som en "synvilla". På sätt som professor Thorburn klargjorde i sitt utlåtande den 11 september 2016 (bilaga 15), ger den angivna metoden matematiskt endast ett genomsnitt på prognosdagen, dvs. "idag".

Den metod som idag följer av 19 § intäktsramsförordningen är således per definition vare sig långsiktig eller stabil och är därför inte förenlig med ellagen och fastslagen praxis. Den speglar inte investeringarnas tidshorisont och baseras inte på en löptid som sammanfaller med investeringens livslängd – dvs. den är inte framåtblickande (jfr 14 § intäktsramsförordningen och avsnitt 16.3 ovan).

I detta sammanhang finns det anledning att ännu en gång lyfta fram vad Ei anförde i sitt överklagande av den 19 februari 2016 av förvaltningsrättens domar i naturgasmålen (bilaga 14). På sid. 4 i nämnda överklagande anförde Ei följande:

Ei:s överklagande sid. 4, fjärde stycket

Eftersom frågan om hur den riskfria ränta ska skattas är av avgörande betydelse för såväl regleringen av gas- som elnätsföretagens intäkter är det viktigt att en långsiktigt hållbar metod fastställs tydligt av domstolarna. Ei menar att det därför är viktigt att kammarrätten tar ställning till vilken metod som ger det rimligaste resultatet, oberoende av om det resultatet till följd av begränsningar i processramen går att tillämpa i de nu aktuella fallen eller inte. **Om kammarrätten anser att en metod där historik blandas med prognos för tillsynsperioden, är att föredra, bör det således framgå av domen**, oaktat att den riskfria räntan i det aktuella målet inte kan sättas lägre än 3,33 procent.

Den metod som kammarrätten slog fast gav det rimligaste resultatet var BNP-metoden – en metod som kammarrätten konstaterade var långsiktig och stabil.

I sin dom befäste kammarrätten betydelsen av långsiktighet och stabilitet och klargjorde särskilt att ”syftet med ett långsiktigt synsätt är dock att kalkylräntan inte ska variera lika kraftigt som när ett mer kortsiktigt perspektiv används vid beräkningen” (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 6). Med detta klargörande slog kammarrätten fast att den i WACC-metoden ingående parametern riskfri ränta ska bestämmas genom den s.k. BNP-metoden. Därvid uttalade kammarrätten att ”[e]nligt kammarrättens mening har det heller inte gjorts sannolikt att en metod som utgår från statsobligationer skulle vara mer lämplig för en långsiktig bedömning av en regulatorisk kalkylränta än BNP-metoden” (bilaga 9, kammarrättens dom sid. 9).

Det perspektiv och den metod som Ei ”lanserade” i sitt överklagande och som nu följer av 19 § intäktsramsförordningen var således något som var uppe för bedömning vid kammarrättens avgörande avseende naturgasföretagens intäktsramar. Ei:s perspektiv och metod förkastades av kammarrätten.

På sätt som redogjorts för under avsnitt 16 ovan har Ei i samband med sina beslut avseende naturgasföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2019–2022 klargjort 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. Det finns här anledning att på nytt citera vad Ei angivit beträffande naturgasföretagens intäktsramar och parametern riskfri ränta (bilaga 10, sid 7, jfr Del B, avsnitt 16.3 ovan):

1.2.5 Riskfri ränta

Med riskfri ränta avses den förväntade avkastningen från investeringar i finansiella instrument som saknar risk. Den riskfria räntan som används i CAPM-formeln ska spegla investeringens tidshorisont. 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.

Regeringen har emellertid valt att bortse från den tydliga rättsutveckling som skett genom praxis avseende elnäts- och naturgasföretagens intäktsramar. Trots de entydiga uttalanden som följer av kammarrättens avgöranden har således regeringen antagit en förordning som i väsentliga avseenden står i strid med överordnade författningar (elmarknadsdirektivet och ellagen). 19 § intäktsramsförordningen och dess reglering av riskfri ränta är ett konkret och tydligt exempel på detta.

18.6 Kreditriskpremie – 20 §

I WACC-metoden ingår parametern kreditriskpremie som ska spegla elnätsföretagens kostnader för att skaffa kapital på kreditmarknaden.

Kreditriskpremien kan beskrivas som den ränta, utöver riskfri ränta, som en långivare kräver. Den ska beakta förväntad kostnad för framtida lånefinansiering, dvs. elnätsföretagets långsiktiga upplåningskostnad.

På motsvarande sätt som för att beräkna parametern skuldandel (se avsnitt 18.8 nedan) erfordras ett representativt och ändamålsenligt urval av jämförelseföretag för att beräkna kreditriskpremien. Eftersom kreditriskpremien har koppling till parametern riskfri ränta är det också nödvändigt att beräkningen av kreditriskpremien sker med motsvarande utgångspunkter som för riskfri ränta (se avsnitt 18.5 ovan).

I förordningens 20 § anges att en kreditriskpremie ska beräknas som skillnaden i avkastning mellan:

1. jämförelseföretagens obligationslån med tio års löptid, och
2. tioåriga statsobligationer under de åtta kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram.

Vad som anförts under avsnitt 18.4 och 18.5 ovan aktualiseras även såvitt avser kreditriskpremien.

18.7 Skattesats – 21 §

Av 21 § i förordningen anges att när intäktsramen beslutas, ska den statliga inkomstskatten under tillsynsperioden antas vara den som följer av 65 kap. 10 § inkomstskattelagen (1999:1229). I nämnda lagrum stadgas att för juridiska personer är den statliga inkomstskatten 20,6 procent av den beskattningsbara inkomsten.

18.8 Skuldandel – 22–23 §§

I WACC-metoden ingår parametern ”skuldandel” (jfr Del A, avsnitt 3.4). Vid en WACC-beräkning måste en bedömning ske av vad som är en långsiktig och optimal kapitalstruktur för det aktuella företaget - i nu aktuellt avseende en långsiktigt optimal kapitalstruktur som ska anses gälla för samtliga svenska elnätsföretag. Det handlar således om att bedöma hur stor del av ett företags verksamhet som (optimalt) ska finansieras med eget kapital respektive lånat kapital.

Hur hög eller låg en skuldandel optimalt ska anses vara i en WACC-beräkning beror på olika faktorer. Till exempel har det att göra med vilken bransch företaget verkar i, vilken tjänst/produkt som företaget tillhandahåller/producerar, vilka marknader som företaget verkar på m.

För att i en WACC-beräkning ta ställning till vilken ”skuldandel” (eller kapitalstruktur) som ska användas i ett enskilt fall görs jämförelser med andra liknande företag (jämförelsebolag). Det är därvid centralt att använda sig av ett relevant och tillräckligt stort urval av jämförelsebolag som verkar på den aktuella marknaden och under likartade villkor, för att kunna estimeras en långsiktig och optimal skuldandel i WACC-beräkningen.

På sätt som redovisas i avsnitt 18.4 ovan anges i 18 § intäktsramsförordningen specifika kriterier som jämförelseföretag enligt förordningen ska uppfylla.

Enligt 22 § i förordningen ska nettoskuldsättningen beräknas som genomsnittet av jämförelseföretagens nettoskuldsättning för de tio kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram.

Av 23 § framgår vidare att eget kapital ska beräknas som genomsnittet av jämförelseföretagens börsvärde under de tio kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram.

18.9 Inflationförväntan – 24 §

Enligt förordningens 24 § ska inflationen 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.

Även såvitt avser parametern inflationsförväntan anvisas en specifik metod som går ut på att "titta fyra år bakåt och fyra år framåt". I enlighet med vad som anförs i tidigare avsnitt (t.ex. avsnitt 18.5 ovan) är inte det angivna synsättet vare sig långsiktigt eller stabilt utan endast en ögonblicksbild av vad inflationsförväntan kan uppfattas vara "idag".

18.10 Tillgångsbeta – 25 §

Den i WACC-metoden ingående parametern "Tillgångsbeta" har nära samband parametern "skuldandel". Av 25 § intäktsramsförordningen framgår att:

Tillgångsbeta ska bestämmas utifrån ett genomsnitt av jämförelseföretagens aktiekursutveckling i förhållande till ett globalt aktiemarknadsindex för de tio kalenderår som föregår Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram. Beräkningen ska utgå från publicerade veckovärden och aktuella skattesatser för jämförelseföretagen.

Bestämmelsen i förordningen anger således en av regeringen angiven metod som Ei har att tillämpa för att fastställa det aktuella parametervärdet. Eftersom beräkningen av tillgångsbeta är avhängig urvalet av jämförelseföretag riskerar såväl parametern tillgångsbeta som parametern skuldandel bli missvisande om inte jämförelseföretagen är representativa för de svenska elnätsföretagen (se Del B, avsnitt 16.4 ovan).

18.11 Aktiemarknadsriskpremie – 26 §

Storleken av den i WACC-metoden ingående parametern "aktiemarknadsriskpremie" ska vara branschoberoende och uttrycker den extra avkastning som en investerare kräver på aktiemarknaden för risken att investera i aktier jämfört med riskfria tillgångar. I förordningen 26 § anges helt kort att:

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

Bilaga 7 till Ei:s beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 innehåller en redogörelse för Ei:s bedömning av kalkylräntan. Såvitt avser parametern aktiemarknadsriskpremien redogör Ei för sina avväganden i nämnda bilaga under avsnitt 1.2.7.

Ei har fastställt aktiemarknadsriskpremien till 6,68 procent 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).

Ei motiverar sin valda metod för att fastställa aktiemarknadsriskpremien på sid. 16 i Bilaga 7 till sina beslut enligt följande:

När aktiemarknadsriskpremien ska bedömas är det viktigt att försöka använda samma tidsperspektiv som vid bedömningen av riskfri ränta, vilket också indirekt framgår från 26 § intäktsramsförordningen. För riskfri ränta är tidsperspektivet totalt åtta år, varav fyra år bakåt och fyra år framåt. För aktiemarknadsriskpremien går det dock inte att observera en faktisk (historisk) nivå till skillnad mot riskfri ränta där det är möjligt givet vissa antaganden. Ei har inte heller identifierat några marknadsaktörer som löpande gör framtida prognoser för aktiemarknadsriskpremien. Det är dock möjligt att efterlikna de fyra bakåt- respektive framåtblickande åren med den av Ei föreslagna metodiken för aktiemarknadsriskpremien.

Ei:s metod innebär att ett genomsnittligt värde för de historiska åren och ett enskilt värde för de framåtblickande åren används, vilket också sker vid bedömningen av riskfri ränta.

För de historiska åren (för aktiemarknadsriskpremien) utgår Ei från PwC:s historiska marknadsriskpremiestudier för åren 2015–2018. Detta värde kan då ge ett någorlunda faktiskt värde över historisk förväntad aktiemarknadsriskpremie.

För de fyra framåtblickande åren är det svårare att finna någon lämplig metod. Ei anser dock att PwC:s marknadsriskpremiestudie för det senaste året (2019) kan användas som estimat för detta ändamål.

[]

Sammantaget anser Ei att PwC:s marknadsriskpremiestudie utgör bäst underlag för aktiemarknadsriskpremien. Anledningen är att det är en av de vanligaste och mest vedertagna studierna som marknadsaktörer använder sig av för att bilda sig en uppfattning om nivån på aktiemarknadsriskpremien på den svenska aktiemarknaden. Ei:s metod för aktiemarknadsriskpremien har också en tydlig koppling till bedömningen av riskfri ränta.

Jämfört med andra metodval för aktiemarknadsriskpremien är Ei:s metod repetitiv, förståelig och konsekvent. Ei fastställer därmed aktiemarknadsriskpremien till 6,68 procent för perioden 2020–2023.

Ei hänger således upp sin argumentation och sitt metodval på en strävan att ”*försöka använda samma tidsperspektiv som vid bedömningen av riskfri ränta*”. På sätt som redogjorts för under Del B, avsnitt 16.5 ovan är emellertid den metod som i förordningen anvisats för riskfri ränta vare sig långsiktig eller stabil. Därtill är inte heller tidsperspektivet åtta år som Ei påstår. Den i förordningen angivna metoden för riskfri ränta ger inte något tidsperspektiv alls. Metoden ger bara en uppskattning av riskfri ränta ”idag” (jfr bilaga 15).

På motsvarande sätt som för riskfri ränta ger inte Ei:s metodval för att beräkna aktiemarknadsriskpremien ett långsiktigt och stabilt perspektiv. Även i detta avseende står förordningen i strid med överordnad författning. Samma brister som gör sig gällande avseende parametern riskfri ränta gör sig således även gällande beträffande aktiemarknadsriskpremien (se avsnitt 18.5 ovan).

18.12 Särskild riskpremie

I WACC-beräkningen ingår parametern "särskild riskpremie". Den särskilda riskpremien ska kompensera elnätsföretagen för s.k. icke systematiska risker som t.ex. regulatoriska risker, kassaflödesrisker och strukturella risker. Den särskilda riskpremien utgör ett tillägg till avkastningen på eget kapital utöver det som parametern "betavärde" ger i WACC-beräkningen.

I de WACC-beräkningar som legat till grund för elnätsföretagens intäktsramar för såväl tillsynsperioden 2012–2015 som 2016–2019 har ett tillägg gjorts avseende särskild riskpremie (Del A, avsnitt 3.4 och Del A, avsnitt 6.6). 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, Del B, avsnitt 14.2.4 och Del B, avsnitt 15).

I intäktsramsförordningen ingår inte någon särskild riskpremie i WACC-beräkningen (se 17 § 2 st. och bilaga 2 till förordningen).

Innan redovisning sker av de skäl som låg till grund för att den i intäktsramsförordningen angivna WACC-beräkningen inte ha med parametern särskild riskpremie, finns det anledning att först kort rekapitulera de skäl som legat till grund för att parametern särskild riskpremie tidigare har ingått.

18.12.1 Ei:s inställning till parametern "särskild riskpremie" för tillsynsåren 2003–2011

Under åren 2003–2011 utgjordes tillsynen av elnätsföretagen av en ex post-reglering. För respektive tillsynsår fastställde Ei i efterhand en kalkylränta (WACC). I samtliga dessa WACC-beräkningar gjorde Ei tillägg för en särskild riskpremie, som för åren 2003-2009 uppgick till 1 procent och för åren 2010-2011 till 0,85 procent, bilaga 16.

Ei har sålunda vid beräkningen av kalkylräntan för tillsynsåren 2003–2011 för samtliga år varit av uppfattningen att ett tillägg för särskild riskpremie varit erforderligt.

18.12.2 Tillsynsperioden 2012–2015 – Ei:s beslut och kammarrättens domar såvitt avser "särskild riskpremie"

I sina beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 angav Ei att parametern särskild riskpremie skulle uppgå till 0,5 procent. Elnätsföretagen ansåg att den av Ei angivna särskilda riskpremien var för låg och yrkade att den i vart fall skulle uppgå till 1 procent.

Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten slog fast att den av Ei angivna särskilda riskpremien om 0,5 procent var för låg och den skulle fastställas till 1 procent. Kammarrätten uttalade därvid i sin dom i denna del på sid 49f följande (bilaga 6):

Särskild riskpremie

Den särskilda riskpremien används för att fånga upp icke-systematiska risker och utgör ett tillägg till avkastningen på eget kapital utöver det som uppskattningarna av betavärdet ger. Det handlar således om och i vilken utsträckning olika företagsspecifika osäkerheter ska beaktas.

Experterna anser att en särskild riskpremie är motiverad. Däremot skiljer sig deras uppfattningar åt beträffande vilka risker som är värda att beakta och hur stort tillägg som är motiverat. Bland risker som nämnts finns småbolagspremie, illikviditetsrisk, regulatorisk risk samt osäkerhetsmoment vad gäller avkastningskrav.

Ei har använt en särskild riskpremie om 0,5 procent, vilket överensstämmer med den premie som använts i Finland. Vallentuna anser att den särskilda riskpremien bör vara 1 procent. En majoritet av experterna har använt sig av högre särskild riskpremie än Ei. Kammarrätten finner med hänsyn till framtida risker, **särskilt vad avser regleringar**, och många andra osäkerhetsfaktorer att det är rimligt att använda en särskild riskpremie om 1 procent.

Sett i ljuset av de stora antalet beslut av Ei som elnätsföretagen funnit sig nödgade att överklaga och det förhållandet att förvaltningsdomstolarna i princip genomgående ändrat Ei:s beslut pekar entydigt på den reglermässiga risk som utgör en realitet för elnätsföretagen. Därtill kommer att Ei (och regeringen) gång efter annan ändrar det regelverk som styr elnätsföretagens verksamhet när förvaltningsdomstolarna ändrar eller undanröjer Ei:s beslut (se även avsnitt 18.12.4 nedan).

18.12.3 Tillsynsperioden 2016–2019 – Ei:s beslut och förvaltningsrättens domar såvitt avser "särskild riskpremie"

I sina beslut avseende elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019 angav Ei att något tillägg avseende parametern särskild riskpremie inte skulle göras, dvs. noll procent. Elnätsföretagen ansåg att ett tillägg för särskilda riskpremie skulle göras och uppgå till 1 procent.

I sin dom av den 14 december 2016 (mål nr 4711-15 m.fl.) anförde förvaltningsrätten i Linköping angående den särskilda riskpremien följande (bilaga 7):

Förvaltningsrättens dom sid. 44

Det finns emellertid andra förhållanden som talar för att en särskild riskpremie bör användas. Kammarrätten ansåg i domarna avseende föregående tillsynsperiod att det med hänsyn till framtida risker, särskilt vad gäller regleringar, och många andra osäkerhetsfaktorer var rimligt att använda en särskild riskpremie. Att det fortfarande finns osäkerhetsfaktorer vid bedömningen av de i WACC-beräkningen ingående parametrarna, visas redan av att Energimarknadsinspektionens konsulter har gjort olika bedömningar i flera avseenden, vilket också enligt dem motiverar att en särskild riskpremie används. Det finns också en osäkerhet i fråga om avkastningskravet som är kopplat till förhandsregleringen som sådan. Även om denna risk kan antas avta om regleringsmodellen stabiliseras, är den ännu sådan att den måste beaktas.

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att det även nu ska ingå en särskild riskpremie vid kalkylränteberäkningen. Som framgår av det anförda anser förvaltningsrätten emellertid inte att samtliga risker som åberopas av elnätsföretagen motiverar en särskild riskpremie. Den kan därför inte vara så hög som elnätsföretagen anser. Förvaltningsrätten ansluter sig i fråga om storleken på den särskilda riskpremien till den bedömning som gjorts av Ernst & Young, dvs. den ska uppgå till 0,5 procent.

Förvaltningsrätten konstaterade sålunda att det förelåg flera "osäkerhetsfaktorer" som kunde motivera att en särskild riskpremie används. Därtill pekade förvaltningsrätten särskilt på osäkerheten "i fråga om avkastningskravet som är kopplat till förhandsregleringen som sådan", dvs. sådana reglermässiga risker som kammarrätten i sin tidigare dom särskilt hade lyft fram.

18.12.4 Ei:s angivna skäl för att en särskild riskpremie inte skulle ingå i WACC-beräkningen enligt intäktsramsförordningen

I Ei:s rapport R2017:07, "Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023", angav Ei att det inte var motiverat med en särskild riskpremie för elnätsföretag (se avsnitt 18.1 ovan). Till stöd för sitt påstående angav Ei i sin rapport följande (bilaga 3):

Ei R2017:07, sid. 81

2.18.3 Det är inte motiverat med en särskild riskpremie

Ei anser att det inte finns skäl att göra ett tillägg till den kalkylränta som följer av en beräkning enligt WACC och CAPM. Den metod som används för att skatta aktiemarknadsriskpremien och betavärden fångar i tillräckligt stor utsträckning den aktuella risknivån för svenska elnätsföretag.

Som nämnts ovan delade förvaltningsrätten, i elnätsmålen 2016–2019, till stor del Ei:s bedömning vad gäller de risker som har framförts till stöd för en särskild riskpremie. Det var endast en risk kopplad till regleringsosäkerhet som förvaltningsrätten ansåg motivera en särskild riskpremie för den aktuella tillsynsperioden. Förvaltningsrätten pekade särskilt på osäkerheter vid bedömning av parametrarna i WACC-beräkningen. När det gäller den osäkerhet som Förvaltningsrätten belyst är det viktigt att framhäva att om det i författningsreglering fastslås närmare reglering av respektive parameter kommer det att leda till minskad osäkerhet inom detta område.

Ei har i elnätsmålen 2016–2019 framfört att det är oklart vilka risker en särskild riskpremie ska kompensera och att det dessutom är svårt att identifiera om en viss risk är av sådan natur att den skulle motivera en särskild riskpremie. Det finns inte någon särskild metod för skattning av en särskild riskpremie eller ens för de överväganden som ska göras vid skattningen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang har Ei kommit till slutsatsen att det inte är motiverat att föreslå en särskild riskpremie för elnätsföretag.

Ei:s ”resonemang” föranleder följande kommentarer.

Förhållandet att elnätsföretagens verksamhet innehåller en konkret och påtaglig reglermässig risk måste vara uppenbar även för Ei. Elnätsföretagen, vars verksamhet borde präglas av långsiktighet och stabilitet, måste gång efter annan förhålla sig till ideliga ändringar i regelverket avseende förhandsregleringen.

Ändringarna som sådana är i realiteten en följd av att Ei meddelat en lång rad beslut vilka, efter överklagande, konstaterats stå i strid med föreskrifter som inte bara elnätsföretagen har att förhålla sig till utan även Ei. Ei har dock inte förhållit sig till meddelade domar utan istället valt att gång efter annan ändra regelverket och (nu senast genom en av regeringen meddelad förordning) försökt åstadkomma vad domstolar konstaterat inte vara förenligt med ellagen och förhandsregleringen.

För elnätsföretagen medför de ideliga förändringarna i regelverket att det försämrar möjligheten att bedriva elnätsverksamheten med sådan långsiktighet som verksamheten ska präglas av (Del B, avsnitt 11.1).

Som ett konkret exempel på elnätsföretagens reglermässiga risk kan nämnas den s.k. ”38-års regeln”.

För tillsynsperioden 2012–2015 gällde metoden real annuitet för beräkning av intäktsramarnas kapitalkostnader. Metoden om real annuitet följde av förordning (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857).

Inför tillsynsperioden 2016–2019 gjordes ett byte till real linjär metod, vilket minskade elnätsföretagens intäktsramar med ca. 30 miljarder kr (15 procent) för tillsynsperioden 2016–2019. Bytet från real annuitet till real linjär metod infördes

genom förordning (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag (bilaga 11, se även avsnitt 17.3 ovan).

I en real linjär metod baseras kapitalkostnaden på anläggningarnas ålder. Ei föreslog att Ei i förordningen skulle bemyndigas att få meddela föreskrifter om hur åldern på anläggningar skulle bestämmas i de fall uppgifter om anläggningarnas ålder saknades.

Regeringen gjorde en kompletterande konsekvensanalys och valde istället att i 12 § intäktsramsförordningen föra in en övergångslösning, bilaga 17. Övergångslösningen innebar att anläggningar som år 2015 var äldre än 38 år eller saknade uppgift om ålder fick åldern 38 år vid utgången av år 2015 – ”38-årsregeln”, (bilaga 11).

38-årsregeln skulle gälla under de tre tillsynsperioderna 2016–2019, 2020–2023 och 2024–2027, dvs en tolvårig övergångsperiod. Regeln skulle ge elnätsföretagen en kapitalkostnadsersättning i form av avskrivning och ränta under dessa tre tillsynsperioder (bilaga 17, jfr även bilaga 3, sid. 123).

Regeringen angav i sin konsekvensanalys ett flertal skäl för införandet av 38-årsregeln (bilaga 17):

- 1) Investeringar i äldre anläggningar kunde senareläggas och ske planerat och successivt under den tolvåriga övergångsperioden. Genom införandet av övergångsperioden skapades incitament att planera och genomföra investeringar (byte av äldre anläggningar) som annars i elnätsregleringen inte hade genererat någon avkastning.
- 2) En mjukare övergång till en real linjär metod för företag med en större andel av äldre anläggningar i sitt elnät.
- 3) Elnätsföretagen fick även ett minskat administrativt arbete med åldersuppgifter för anläggningar som var 38 år eller äldre. Regeln ansågs även innebära administrativa lättnader för Ei och domstolarna.

I intäktsramsförordningen har 38-regeln tagits bort (bilaga 12). Istället för tre tillsynsperioder kom således 38-årsregeln att bara gälla i en tillsynsperiod (2016–2019).

På sid. 124 i Ei:s rapport R2017:07, ”Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020-2023”, sammanfattar Ei skälen för att ta bort 38-årsregeln enligt följande (bilaga 3):

Ei anser att det skulle medföra en kraftig överkompensation för elnätsföretagen om 38-årsregeln eller liknande schablonregler för att bestämma ålder behålls eller införs. Att slopa 38-årsregeln verkar också innebära marginella konsekvenser för elnätsföretagen. Ei föreslår att den så kallade 38-årsregeln inte ska modifieras med anledning av de nya förslagen om avskrivningstider utan att den helt ska tas bort.

Under påståendet om "kraftig överkompensation" valde Ei (och regeringen) att helt bortse från att 38-årsregeln infördes i intäktsramsförordningen år 2015 för att under tre tillsynsperioder mildra övergången från den reala annuitetsmetoden till den reala linjära metoden för att beräkna kapitalkostnader.

Påståendet om "*kraftig överkompensation*" var därtill direkt ologiskt med tanke på att Ei samma andetag hävdade att borttagandet av 38-årsregeln endast skulle innebära "*marginella konsekvenser för elnätsföretagen*".

För elnätsföretagen har borttagandet av 38-årsregeln stor ekonomisk betydelse och beräknas minska elnätsföretagens kapitalkostnader i storleksordningen 5–10 miljarder kronor.

Vad avser parametern "särskild riskpremie" minskar inte den reglermässiga risken av att 38-årsregeln tagits bort i intäktsramsförordningen och att det inte längre ingår någon särskild riskpremie i WACC-beräkningen. Förhållandet är det motsatta.

Som ett ytterligare och i närtid föreliggande exempel på elnätsföretagens regulatoriska risk ska även nämnas elnätsföretagens möjlighet att föra över ej utnyttjade delar av en intäktsram (s.k. underskott) från en tillsynsperiod till efterföljande tillsynsperioder. Möjligheten att föra vidare "underskott" följde av den tidigare lydelsen i 5 kap. 20 § ellagen (nuvarande 5 kap. 29 § ellagen).

I strid med ordalydelsen i 5 kap. 20 § ellagen beslutade Ei att införa begränsningar i elnätsföretagens möjligheter att föra vidare underskott från en tillsynsperiod till efterföljande tillsynsperioder. Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten slog fast i domar meddelade den 3 september 2018 (mål nr 1964-18) respektive den 11 februari 2019 (mål nr 2700-18), att Ei:s beslut stod i strid med lag (de s.k. "överrullningsmålen").

Som en följd av meddelade domar initierade Ei och regeringen ett lagstiftningsarbete som innebär att elnätsföretagens underskott hänförliga till tillsynsperioden 2012–2015 inte får nyttjas under tillsynsperioden 2020–2023 (Miljö- och energidepartementets promemoria 2019-04-04 och prop. 2019/20:53). Den föreslagna lagändringen, som föreslås träda i kraft den 1 april 2020, har därmed till syfte att undanröja rättsverkningarna av de domar som meddelats i överrullningsmålen av förvaltningsrätten och kammarrätten.

För att avslutningsvis återanknyta till intäktsramsförordningen är den i sig självt ett uttryck för elnätsföretagens reglermässiga risk eftersom den dels bortser från lag och fastslagen rättspraxis, dels inte ger elnätsföretagen långsiktiga och stabila villkor för sin verksamhet.

Det är i sammanhanget av betydelse att komma ihåg att "regulatorisk risk" utgör en s.k. icke systematisk risk och omfattas därför inte av sådana risker som ska fångas upp genom betavärdet (se avsnitt 18.10 ovan).

För att använda samma lokution som Ei i sin rapport R2017:07, sid. 81 (bilaga 3):

"Mot bakgrund av ovanstående resonemang går det inte att komma till någon annan slutsats än att det är motiverat med en särskild riskpremie för elnätsföretag".

Som ovan



Torgny Wetterberg



Kristoffer Ribbing



Marcus Brosché