

Datum
2017-01-31

Diariernr
2015-103627, 2016-100569

Er beteckning
Mål nr 7873-16

Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 LINKÖPING

Mål nr 7873-16 Mjölby Kraftnät AB ./ Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen (Ei) bestrider ändring av det överklagade beslutet. Ei vidhåller vad myndigheten har anfört i det överklagade beslutet med följande tillägg.

Ei yttrar sig idag över sammanlagt nio överklaganden av Ei:s beslut om slutliga intäktsramar 2012–2015. Sammantaget anser de elnätsföretag som har överklagat att de under alla förutsättningar, oberoende av om de har överklagat sitt ursprungliga beslut om intäktsram, begärt följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen (1997:857) eller begärt omprövning efter tillsynsperioden enligt 5 kap. 12 § ellagen, alltid ska ha rätt till en ny intäktsram efter tillsynsperioden fastställd utifrån en dom avseende ett annat elnätsföretags intäktsram. I de aktuella fallen innebär det full schablon, utan tillämpning av den s.k. övergångsmetoden, och 6,5 procent i kalkylränta. Dessutom anser de att felaktigt rapporterade uppgifter alltid ska kunna ändras till deras fördel. I det aktuella fallet anser elnätsföretaget också att Ei ska beakta en ansökan om följdändring även om den har kommit in för sent. Ei delar inte elnätsföretagens uppfattning.

1 Ei:s process

Ei vill inleda med att tydliggöra Ei:s process gällande besluten om intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015. Ei fattade ursprungliga beslut om elnätsföretagens intäktsramar under hösten 2011. Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd kom den 23 mars 2015. Därefter inkom cirka 120 ansökningar om begäran om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen fram till slutet av juni 2015. Under våren 2015 till oktober 2015 arbetade Ei med att fastställa intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019. Därefter påbörjade Ei arbetet med att hantera de ärenden som blev återförvisade från förvaltningsrätten till Ei för tillsynsperioden 2012–2015. I dessa ärenden fattade Ei nya beslut under januari och februari 2016. I april 2016 påbörjade Ei arbetet med att fatta slutliga beslut för tillsynsperioden 2012–2015. De första besluten meddelades i juni och sedan löpande fram till december 2016. Ei avgjorde samtidigt frågan om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen.

2 Utgångspunkter för bedömningen

Ei vill också inledningsvis översiktligt redogöra för myndighetens analys av regelverket och hur Ei ser på processen med fastställandet av intäktsramarna. Såsom regelverket är uppbyggt medför varje beslut om intäktsram i princip minst två efterföljande beslut som påverkar ramen. Det första är en följd av avstämningen efter tillsynsperioden, dvs. den typ av omprövningsbeslut som det aktuella målet avser, som Ei kallar slutliga beslut om intäktsram. Vid denna omprövning indexeras också de olika delarna av intäktsramen till respektive års prisnivå och justering görs utifrån kvaliteten. Det andra är en följd av att intäkterna jämförs med intäktsramen. Om ett elnätsföretag har haft högre eller lägre intäkter än den slutliga intäktsramen medger påverkar det intäktsramen för nästföljande tillsynsperiod. Till detta kommer ändringar till följd av överklaganden och begäran om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen samt eventuella omprövningar under tillsynsperioden enligt 5 kap. 10 och 11 §§ ellagen.

En grundläggande utgångspunkt vid omprövningen efter tillsynsperioden (s.k. avstämning) är att regelverket om intäktsramarna är en förhandsreglering med syfte att skapa förutsägbarhet för såväl kunder som elnätsföretag. Det beslut som fattas före tillsynsperioden är grunden för de omprövningar som kan ske därefter. En annan viktig utgångspunkt är att regleringen är till för att skydda kunderna mot oskäliga avgifter och att trygga elförsörjningen. Det ska också beaktas att det i ellagen finns specifika regler om omprövning av intäktsramar (speciallagstiftning). Möjligheterna till omprövningar utöver de som följer av speciallagstiftningen i ellagen ska därför bedömas restriktivt. Av betydelse för denna grundinställning är också det förhållandet att elnätsföretagen är en "kvalificerad part" och därmed kan förutsättas bevaka sin egen rätt.

Syftet med omprövningen efter tillsynsperioden är endast att Ei, efter elnätsföretagets begäran eller på eget initiativ, ska ersätta de prognoser som har legat till grund för det tidigare beslutet med faktiskt utfall. Detta framgår av 5 kap. 12-14 §§ ellagen och av förarbetena (prop. 2008/09:141 sid 109). Denna omprövning avser naturligtvis det senaste avgörandet som vunnit laga kraft för respektive elnätsföretag. Det är det beslutet som ska omprövas. De metoder och uppgifter som avses i 5 kap. 14 § ellagen är de som följer av det beslut som ska omprövas. Allt annat vore orimligt. Detta innebär att Ei har lagt beslutet efter återförvisning alternativt domen till grund för omprövningsbeslutet i det fall elnätsföretaget har överklagat. Det innebär även att Ei har utgått från de metoder och uppgifter som blev efter en tillämpning av 5 kap. 15 § ellagen i det fall elnätsföretaget har ansökt om sådan följdändring och fått den beviljad.

Ei har således beräknat intäktsramen med schablonmetoden utan övergångsmetod och en kalkylränta om 6,5 procent för de elnätsföretag som antingen har överklagat eller ansökt om följdändring i dessa delar. Ei har behandlat alla dessa elnätsföretag på ett likadant sätt. Detta innebär i sin tur att de elnätsföretag som varken har överklagat eller begärt följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen har fått ett beslut efter tillsynsperioden i enlighet med det ursprungliga beslutet. Dessa elnätsföretag har således fått sitt beslut efter tillsynsperioden beräknat med schablonmetoden med övergångsmetod och en kalkylränta om 5,2 procent. Även dessa elnätsföretag har Ei behandlat på ett likadant

sätt. Ei har alltså för samtliga elnätsföretag utgått från det senaste lagakraftvunna beslutet, dvs. det beslut som ska omprövas, för just det elnätsföretaget. Alla elnätsföretag har på så sätt behandlats lika utifrån de objektiva förutsättningarna.

Ei har utifrån metoderna och uppgifterna i det senaste lagakraftvunna avgörandet enligt ovan beräknat den slutliga intäktsramen utifrån om 5 kap. 12-14 §§ ellagen varit tillämpliga eller inte. Det innebär att Ei har beräknat intäktsramen med hänsyn till faktiskt utfall om elnätsföretaget har ansökt om att intäktsramen ska ökas eller om Ei på eget initiativ har minskat intäktsramen. Detta innebär i sin tur att de elnätsföretag som inte har ansökt om en ökning av intäktsramen eller där Ei inte på eget initiativ ska minska intäktsramen har fått intäktsramen fastställd utifrån de prognoser som den ursprungliga intäktsramen beräknades med. De prognoser som har legat till grund för de ursprungliga besluten om intäktsram gäller investeringar, utrangeringar och opåverkbara kostnader. Övriga delar påverkas alltså inte av omprövningen enligt 5 kap. 12-14 §§ ellagen.

3 Elnätsföretagets ansökan om följdändring har kommit in för sent

Mjölby Kraftnät AB:s (elnätsföretagets) ansökan om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen har inte kommit in till Ei inom den i ellagen föreskrivna tiden och Ei har därför avvisat elnätsföretagets ansökan. Elnätsföretaget redogör i sitt överklagande för kommunikeringen mellan Ei och elnätsföretaget och också för den allmänna information om Ei:s arbetsprocess som myndigheten skickat ut till samtliga elnätsföretag. Enbart utifrån denna allmänna information har elnätsföretaget enligt överklagandet utgått ifrån att elnätsföretagets begäran om omprövning kommit in till Ei. Först i december 2015, ett halvår efter att begäran skulle vara inkommen enligt ellagen, kontaktade elnätsföretaget Ei för att kontrollera att handlingen kommit in. I kontakterna med Ei har elnätsföretaget, enligt överklagandet, fått intrycket av att deras begäran om omprövning kommit in i rätt tid och Ei har också, enligt elnätsföretaget, genom agerandet gett elnätsföretaget denna uppfattning.

Ei anser att elnätsföretaget har dragit orimliga slutsatser av den allmänna information som skickats till samtliga elnätsföretag och den kommunikering som Ei haft med elnätsföretaget i den aktuella frågan. Det är dessutom oklart vad elnätsföretaget menar att dessa slutsatser och uppfattningar har för juridisk betydelse. Ei:s bedömning är att myndigheten är bunden av tidsregeln i 5 kap. 15 § ellagen och således inte kan beakta en ansökan som har kommit in för sent.

Av 10 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att en handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen anländer till myndigheten. Detta bygger på principen att det är avsändaren som bär risken för att överföringen av ett meddelande försenas eller inte fungerar (se Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, Hellner/Malmqvist, sid 128). Någon begäran om omprövning enligt 5 kap. 15 § ellagen har inte registrerats hos Ei och elnätsföretaget har inte på annat sätt visat att ansökan kommit in till Ei. Elnätsföretaget har inte heller i anslutning till den tidpunkt då det

uppges att det har skickat ansökan kontaktat Ei för att kontrollera om ansökan kommit in. Det kan tilläggas att Ei dessutom har gjort sökningar i sitt diarium och bland faktiska handlingar som har kommit in i anslutning till de aktuella dagarna för att på så vis utesluta att handlingen har kommit in utan att registreras.

4 Omfattningen av omprövningen efter tillsynsperioden

Elnätsföretaget menar att det har "betagits" sin möjlighet att begära omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen som en följd av kommunikationen med Ei angående ansökan enligt 5 kap. 15 § ellagen. Elnätsföretagets intryck av kommunikationen med Ei angående begäran om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen saknar helt betydelse för frågan om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen. En begäran om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och en begäran om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen har olika syften och är därför inte alls beroende av varandra.

Elnätsföretaget menar också att Ei oberoende av begäran om följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och begäran om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen ska tillämpa de metoder som skulle blivit följden av en prövning enligt 5 kap. 15 § ellagen. Såsom Ei har uppfattat det är de enda sakliga invändningarna mot Ei:s bedömning i denna del att Ei fattar materiellt felaktiga *nya* beslut för de elnätsföretag som inte har överklagat beslutet eller begärt följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och att **elnätsföretagen** inte behandlas lika.

4.1 Beslutet efter avstämning är inte ett helt nytt beslut

Den omprövning som Ei gör efter en begäran om omprövning efter tillsynsperioden är inte ett helt nytt beslut i den mening som elnätsföretaget tycks göra gällande. Beslutet är endast en konsekvens av att regleringen är en förhandsreglering och hade aldrig varit aktuellt om det inte vore för att den fastställda intäktsramen i vissa delar innehåller prognoser. Syftet med möjligheten att få intäktsramsbeslutet omprövat efter tillsynsperioden är endast, vilket framgår av såväl ellagen som förarbetena (prop. 2008/09:141 s. 40 ff.), att kunna ersätta prognoserna med faktiskt utfall. Möjligheten till omprövning efter tillsynsperioden syftar således inte till att återigen fatta ett helt nytt beslut om intäktsram. En sådan hantering skulle innebära att vi gått ifrån en förhandsreglering till en reglering i efterhand vilket står i strid med elmarknadsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG). Slutsatsen är således att det lagakraftvunna ursprungsbeslutet ska kvarstå även efter tillsynsperioden förutom i de delar som ska ändras enligt specialreglerna om omprövning i 5 kap. 12-14 §§ ellagen.

De elnätsföretag som inte har begärt omprövning enligt 5 kap. 12 §§ ellagen och där Ei inte heller på eget initiativ omprövar efter tillsynsperioden kommer att ha en intäktsram som är fastställd utifrån elnätsföretagets prognoser. Detta är, som en jämförelse med elnätsföretagets och Ulrik von Essens argumentation om "i en objektiv mening materiellt felaktiga beslut", minst lika materiellt felaktigt. Detta är dock en helt korrekt hantering som beror på att elnätsföretaget inte begärt omprövning efter tillsynsperioden.

Lagstiftningen utgår nämligen från att elnätsföretagen bevakar sina rättigheter och utnyttjar ellagens möjligheter till överklagande, följdändring och omprövning om de så önskar.

Det går inte heller, såsom elnätsföretaget menar, att jämföra omprövningen efter tillsynsperioden med situationen där Ei ska fatta ett helt nytt intäktsramsbeslut. I det fallet där ett elnätsföretag inte har en intäktsram och Ei ska fastställa en sådan för en framtida period utgår Ei självklart från den gällande praxis som finns på området, så har också skett, se exempelvis beslut i ärende med dnr. 2014-102369 (bilaga 1). Den jämförelse som Ulrik von Essen gör med underkända föreskrifter är av samma anledning missvisande. Det är mer relevant att jämföra med Ei:s beslut enligt 3 kap. 6-7 §§ ellagen avseende villkor för anslutning till elnätet. Ei använder i dessa ärenden en särskild schablonmetod. Det är upp till varje part i varje enskilt anslutningsärende att överklaga om de anser att beslutet ska ändras. Om domstolen efter ett sådant överklagande ändrar Ei:s metod medför det inte att de som inte har överklagat Ei:s beslut har rätt att få sina beslut ändrade i enlighet med domstolens dom. Ei:s beslut har i de fallen vunnit laga kraft. Den som inte har bevakat sin rätt i denna del kan alltså inte i efterhand komma med en begäran om ett nytt beslut i samma sak utifrån den av domstolen senast fastställda metoden. Ei ska däremot givetvis i beslut efter domen beakta ny praxis i sin tolkning av lagen. Detta är för övrigt inte enbart utgångspunkten inom Ei:s område utan en grundläggande juridisk utgångspunkt. En annan sak är att det enligt förvaltningsrättsliga principer finns en möjlighet för en myndighet att under vissa omständigheter ompröva beslut även om de vunnit laga kraft

4.2 Syftet med följdändringar enligt 5 kap. 15 § ellagen går förlorad med elnätsföretagets tolkning

Elnätsföretagets tolkning innebär att möjligheten till följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen förlorar sin betydelse. Elnätsföretaget gör en missvisande beskrivning av syftet med bestämmelsen. Bestämmelsen syftar inte till att säkerställa samtliga elnätsföretags materiella rätt och bestämmelsen är inte heller en tidsmässig regel eller av ordningskaraktär. Bestämmelsens främsta syfte är, vilket tydligt framgår av förarbetena (prop. 2008/09:141 s. 43), att hålla nere antalet överklaganden. I förarbetena anges följande "En följdändring i anledning av att intäktsramen ändrats för en annan nätkoncessionshavare bör därför bara få ske på ansökan av ett företag som vill ha ändring av sin intäktsram" (prop. 2008/09:141 s. 43). Den som inte har överklagat eller begärt följdändring förlorar således sin rätt att få beslutet ändrat annat än i enlighet med vad som följer av 5 kap. 12 § ellagen. Tidsgränsen för att begära följdändring finns för att frågan om vilken metod som ska tillämpas inte ska lämnas öppen på obestämd tid.

4.3 Ei:s beslut strider inte mot likabehandlingsprincipen

Ei:s hantering strider inte mot likabehandlingsprincipen. Samtliga elnätsföretag har hanterats lika utifrån de objektiva förutsättningarna i respektive ärende. De elnätsföretag som har överklagat schablonmetoden och kalkylräntan och beviljats ändring i domstol har också fått ett beslut efter tillsynsperioden enligt dessa förutsättningar. De

elnätsföretag som inte har överklagat eller begärt följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen har fått ett beslut som är baserat på den metod som fastställts i dessa elnätsföretags beslut osv. Det förhållandet att enskilda som överklagar ett beslut kan få en ändring som de som inte överklagar givetvis inte får innebär självklart inte att likabehandlingsprincipen har frångåtts. Om ett elnätsföretag begär följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och ett annat inte gör det finns det naturligtvis inte någon skyldighet, eller ens möjlighet, för myndigheten att göra en följdändring även för de elnätsföretag som inte har begärt det.

4.4 Det är svårt att överblicka konsekvenserna av elnätsföretagets tolkning

Elnätsföretagets tolkning av skyldigheterna för Ei att ändra beslut efter tillsynsperioden kan vid en första anblick tyckas enkel och självförklarande. Vid en generell tolkning av dessa möjligheter är det dock viktigt att fundera över vad principerna innebär om omständigheterna skiljer sig från de nu aktuella. Vad innebär tolkningen t ex om endast ett fåtal elnätsföretag överklagar det ursprungliga beslutet och får en ändring i en fråga som kan gälla flera elnätsföretag, men där det inte går att veta utan ytterligare utredning. Ska Ei då efter tillsynsperioden alltid utreda om motsvarande förutsättningar är aktuella för andra elnätsföretag och då oberoende av om elnätsföretagen begär det eller inte? En dom skulle också kunna innebära en metodändring som för vissa elnätsföretag leder till en högre ram och för andra en lägre. Ska Ei då ändra ramen för samtliga elnätsföretag oberoende av om det ger en högre eller en lägre ram, eftersom Ei annars kan anses fatta beslut som i någon slags objektiv mening är materiellt felaktiga? Hur förhåller sig denna påstådda skyldighet för Ei att ompröva till kravet i 5 kap. 12 § ellagen där det krävs en ansökan från elnätsföretagen för att Ei ska kunna besluta om en högre ram? Hur ska det avgöras om ramen blir högre eller lägre enligt 5 kap. 12-13 §§ om både metoder, uppgifter och prognoser/faktisk utfall ska ingå.

Sammanfattningsvis är elnätsföretagets tolkning av skyldigheterna att ompröva beslut efter tillsynsperioden mycket långtgående och kan antas medföra en rad gränsdragningsfrågor. Den kan också antas medföra att Ei framöver blir tvunget att lägga mycket stora resurser på att utreda vilka metoder som ska läggas till grund för varje enskilt elnätsföretags slutliga intäktsram. Detta kan inte antas ha varit avsikten med omprövningen efter avstämning, som enligt ovan endast syftar till att ersätta prognoser med faktiskt utfall.

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Hanna Abrahamsson. Föredragande har varit enhetschefen Rebecka Thuresson.

Hanna Abrahamsson

Rebecka Thuresson

Bilaga

1. Beslut om fastställande av intäktsram, dnr 2014-102369