

Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 Linköping

Överklagande

Klagande

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

Motpart

Ellevio AB, 556037-7326
115 77 Stockholm

Överklagad dom

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 19 maj 2017 i mår nr 8063-16

Saken

Omprövning och fastställande av slutlig intäktsram för tillsynsperioden 2012-2015 enligt ellagen (1997:857)

Yrkande

Energimarknadsinspektionen (Ei) yrkar att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Ei:s beslut.

Skäl för prövningstillstånd

Det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till. Det är även av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Det slut som förvaltningsrätten kommit till är felaktigt. Förvaltningsrättens dom innebär att Ei, vid omprövning enligt 5 kap. 12 och 14 § ellagen, ska ändra av nätföretaget inrapporterade uppgifter som inte utgör prognoser. En sådan tillämpning strider mot

ellagen och går inte att förena med förhandsregleringen av nätföretagens intäkter. Om uppgifter går att ändra i efterhand på detta sätt minskar nätföretagens incitament att rapportera korrekta uppgifter inför tillsynsperioden. Det kommer i stället för en förhandsreglering att till stor del handla om en reglering i efterhand vilket strider mot elmarknadsdirektivet (2009/72/EG). Ei kommer utveckla sin inställning i detta avseende nedan.

Bestämmelserna i ellagen om omprövning av en fastställd intäktsram har inte prövats tidigare. Vägledande avgöranden saknas således. Frågan om hur bestämmelserna om omprövning av intäktsramen ska tolkas och tillämpas har stor betydelse för systemet med förhandsreglering av nätföretagens intäkter. Det är av vikt för såväl Ei, nätföretagen och kunderna att få klarhet i hur den i förväg fastställda intäktsramen kan ändras genom omprövning.

Bakgrund och frågan i målet

I oktober 2011 fastställde Ei, enligt 5 kap. 3 § ellagen, intäktsramen för dåvarande Fortum Distribution AB:s (Nuvarande Ellevio AB) redovisningsenhet REL00860 för tillsynsperioden 2012-2015 till 2 265 027 tkr. Ei:s beslut byggde på den s.k. schablonmetoden tillsammans med en av Ei framtagen övergångsmetod samt en kalkylränta om 5,2 procent.

Ei:s fastställelsebeslut överklagades och Förvaltningsrätten i Linköping biföll den 11 december 2013 Ellevios yrkande om att beslutet inte skulle bygga på övergångsmetoden utan enbart på schablonmetoden (mål nr 8015-11). Förvaltningsrätten fastställde även kalkylräntan till 6,5 procent och återförvisade målet till Ei för fastställande av intäktsramen med beaktande av de nya förutsättningarna. Ei överklagade domen till kammarrätten som i november 2014 avslög överklagandet. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade i mars 2015 att inte meddelade prövningstillstånd.

I februari 2016 fastställde Ei, till följd av återförvisningen, Ellevios intäktsram för aktuellt redovisningsområde med beaktande av förvaltningsrättens dom.

Enligt 5 kap. 12 § ellagen kan ett nätföretag ansöka hos Ei om omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden, och därvid ansöka om att intäktsramen för perioden ska ökas. Ellevio har gjort en sådan ansökan och bl.a. begärt att uppgifterna i kapitalbasen ska korrigeras eftersom de tidigare inrapporterade uppgifterna var felaktiga.

Ei omprövade Ellevios intäktsram i oktober 2016. I beslutet har Ei bl.a. gjort bedömningen att det inte går att ändra några uppgifter i den ingående kapitalbasen och därmed baserat omprövningen på de uppgifter som nätföretaget rapporterat in första gången, och som framgår av fastställelsebeslutet.

Förvaltningsrätten har i den överklagade domen funnit att Ei vid omprövning efter tillsynsperiodens slut ska ge nätföretaget möjlighet att rätta eventuella felaktigheter i den ingående kapitalbasen.

Frågan i målet är alltså om Ei, vid begäran om omprövning enligt 5 kap. 12 och 14 §§ ellagen, ska tillåta nätföretaget att ändra felaktiga värden i den ingående kapitalbasen.

För att få en samlad förståelse för Ei:s inställning förs nedan ett resonemang om syftet med förhandsregleringen och tolkningen av de bestämmelser som ligger till grund för att kunna ompröva fastställelsebeslutet efter tillsynsperioden. Vidare kommer konsekvenserna av förvaltningsrättens dom att redogöras för.

Förhandsregleringen och fastställelsebeslutet enligt 5 kap. 3 § ellagen

Regelverket om intäktsramarna är en förhandsreglering med syfte att skapa förutsägbarhet och stabila villkor för såväl kunder som nätföretag. Det beslut som fattas före tillsynsperioden (fastställelsebeslutet) utgör grunden för hela förhandsregleringen. Tanken med regleringen är faktiskt att detta beslut, under optimala förhållanden, inte ska behöva omprövas.

I utredningen som låg till grund för införandet av förhandsregleringen (SOU 2007:99 Förhandsprövning av nättariffer m.m.) tänkte man sig ett system med fastställelsebeslut före perioden och avstämningsbeslut efter perioden. Mellan dessa beslut skulle Ei följa upp hur nätföretagens intäkter stod sig mot intäktsramen. Utredningen föreslog således ett system med en obligatorisk omprövning genom ett avstämningsbeslut efter tillsynsperiodens slut (5 kap. 10 § i författningsförslaget). I propositionen frångick man dock detta förslag och bestämmelserna som införts ger endast en möjlighet till omprövning i olika specifika situationer. Någon obligatorisk omprövning under eller efter tillsynsperioden stadgas inte. Tanken är alltså att omprövning av fastställelsebeslutet endast ska ske om förutsättningarna i någon av de särskilda omprövningsbestämmelserna är uppfyllda. I annat fall ska den i förväg fastställda intäktsramen kvarstå även efter tillsynsperioden.

Lagstiftaren har uppmärksammat att det finns situationer när en omprövning av den fastställda intäktsramen kan vara motiverad. Detta gäller i huvudsak i tre specifika situationer. Den första situationen är omprövning enligt 5 kap. 11 § ellagen som avser sådant som att intäktsramen fastställts på uppenbart felaktigt underlag eller att nätföretaget lämnat oriktiga uppgifter och detta påverkat intäktsramen i mer än ringa omfattning. Den andra situationen avser om en domstol har ändrat ett beslut om intäktsram och detta har betydelse för intäktsramen antingen för ett annat nätföretag (5 kap. 15 § ellagen) eller för en tidigare tillsynsperiod (5 kap. 16 § ellagen). Den tredje situationen gäller justering av intäktsramen när de faktiska förhållandena är kända. Det är då möjligt att ändra intäktsramen genom att ersätta prognoserna i fastställelsebeslutet under vissa förutsättningar enligt 5 kap. 10, 12, 13 och 14 §§ ellagen.

Omprövning efter tillsynsperiodens slut enligt 5 kap. 12 – 14 §§ ellagen

En förhandsreglering innebär att inte alla omständigheter som påverkar intäktsramens storlek är kända vid beslutstillfället. Bestämmelserna i 5 kap. 12 – 14 §§ ellagen handlar om Ei:s granskning och prövning av intäktsramarna efter tillsynsperiodens slut. Reglerna bygger på att det finns behov av att kunna justera intäktsramen när de faktiska förhållandena är kända. Anledning till detta är att fastställelsebeslutet innehåller uppgifter om prognoser för framtiden. Intäktsramen har således i vissa delar beräknats utifrån uppskattade uppgifter. Avstämningen efter tillsynsperioden innebär att dessa antaganden, som legat till grund för den i förväg fastställda intäktsramen, jämförs med det faktiska utfallet.

Omprövning på initiativ av Ei enligt 5 kap. 13 § ellagen gäller när Ei vid granskning av den avslutade tillsynsperioden finner skäl att anta att de faktiska förhållandena under perioden varit sådana att den i förväg fastställda intäktsramen är för stor och avvikelsen inte är ringa. Ingen ansökan krävs alltså för denna omprövning. Syftet med Ei:s utvärdering är alltså att klarlägga om den fastställda intäktsramen är för hög när det faktiska utfallet beaktas (prop. 2008/09:141 s. 41).

Den andra möjligheten till omprövning, enligt 5 kap. 12 § ellagen, bygger på att nätföretagen har ett eget intresse av att kontrollera om intäktsramen är för låg när de faktiska uppgifterna är kända. Nätföretagen här därför fyra månader på sig efter tillsynsperiodens slut att analysera och utvärdera intäktsramen och komma in med en ansökan om att intäktsramen ska öka.

Vad en omprövning enligt 5 kap. 12 och 13 §§ ska innehålla regleras i 5 kap. 14 § ellagen. Det är viktigt att notera att prövningen enligt 12 och 13 §§ ska göras på samma sätt.

Bestämmelsen om omprövningens innehåll innebär att Ei ska ersätta de prognoser som har legat till grund för fastställelsebeslutet med det faktiska utfallet. En jämförelse mellan det faktiska utfallet under tillsynsperioden och prognoserna ska således göras. I förarbetena anges exempel på det faktiska utfall som ska kontrolleras. Det handlar om genomförda investeringar, antalet elavbrott, överförd energi och nätförluster (prop. 2008/09:141 s. 109). Detta är uteslutande uppgifter som i fastställelsebeslutet endast har kunnat uppskattas.

Möjligheten till omprövning efter tillsynsperioden syftar alltså inte till att fatta ett helt nytt beslut om intäktsram. Ei ska inte göra en helt ny bedömning utan jämför endast prognoserna med det verkliga utfallet. Det handlar om investeringar/utrangeringar och opåverkbara kostnader. De nätföretag, som inte har begärt omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen eller följdändring enligt 5 kap. 15 § ellagen och där Ei inte heller på eget initiativ omprövar intäktsramen enligt 5 kap. 13 § ellagen, kommer att ha en intäktsram som är fastställd utifrån elnätsföretagets prognoser.

Den ingående kapitalbasen ska nätföretaget ha kännedom om och rapportera till Ei före tillsynsperioden. Uppgiften behöver därmed inte uppskattas och är därför inte heller en sådan uppgift (prognos) som kan ändras vid en tillämpning av 5 kap. 12 och 14 §§ ellagen. I systemet med förhandsregleringen förutsätts istället att sådana faktiska uppgifter ska vara färdigbehandlade genom fastställelsebeslutet, eller i vart fall före tillsynsperiodens slut. På så sätt skapas förutsägbarhet eftersom kunder och nätföretag kan utgå från att fastställelsebeslutet gäller även efter tillsynsperioden, om inte några större avvikelser skett från prognoserna som använts i beräkningen. En annan tolkning skulle medföra att tyngdpunkten för prövningen ligger i efterhand. Den enda möjligheten att ändra uppgifter som inte utgör prognoser finns i 5 kap. 11 § ellagen och dessa ändringar går endast att göra under en tillsynsperiod. Någon motsvarande bestämmelse som möjliggör en ändring av detta slag efter tillsynsperioden finns inte.

Konsekvenser av förvaltningsrättens dom

Nätföretagens incitament att rapportera in korrekta uppgifter inför intäktsramsbeslutet minskar

Elnätsföretagen ska före tillsynsperioden rapportera in sina anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen tillsammans med en prognos på kommande investeringar, utrangeringar och opåverkbara kostnader. En utgångspunkt för en fungerande reglering är att elnätsföretagen har koll på sina anläggningstillgångar och rapporterar korrekta uppgifter till Ei.

Om elnätsföretagen tillåts korrigerera sina uppgifter närsomhelst i höjande riktning, även efter tillsynsperioden och efter domstolsprövning, innebär det att det saknas incitament för företagen att rapportera korrekta uppgifter inför tillsynsperioden. Detta riskerar att få stora konsekvenser för effektiviteten och förutsägbarheten i regleringen. Ei lägger redan idag betydande resurser på korrigeringar till följd av felaktig rapportering från elnätsföretag.

En korrekt intäktsram är en intäktsram som fastställts i enlighet med bestämmelserna i förhandsregleringen

Förvaltningsrätten anger i domen att syftet med avstämning efter tillsynsperiodens slut är att säkerställa att det är en korrekt intäktsram som slutligen fastställs. Till skillnad från förvaltningsrätten anser Ei att Ellevio genom Ei:s beslut har fått en i lagens mening korrekt fastställd intäktsram.

Som nämnts ovan innebär inte lagstiftningen att fastställelsebeslutet nödvändigtvis ska ändras efter tillsynsperiodens slut. Någon ändring ska inte ske om det inte finns förutsättningar för Ei att ompröva på eget initiativ eller om nätföretaget inte ansöker om det enligt 5 kap. 12 § ellagen alternativt 5 kap. 15 § ellagen. Ett tydligt exempel på detta, som varken nätföretaget eller förvaltningsrätten tycks ifrågasätta, är att företag som inte ansöker om höjning av intäktsramen enligt 5 kap. 12 § ellagen och där en sänkning inte är aktuellt enligt 5 kap. 13 § ellagen, får en intäktsram baserad på prognoser trots att dessa

avviker från det verkliga utfallet. Detta är en direkt följd av ellagen och att lagstiftaren ansett att det verkliga utfallet inte ska beaktas om inte någon av omprövningsbestämmelserna är tillämplig. Det innebär inte att intäktsramen inte blir "korrekt".

Förhandsregleringen innebär alltså att intäktsramen kan avvika från de faktiska förhållandena. Intäktsramen kan också ha fastställts på olika sätt för olika nätföretag, dvs. med delvis olika metoder. För tillsynsperioden 2012-2015 har intäktsramen t.ex. beräknats med en kalkylränta om 5,2 procent för vissa nätföretag och 6,5 procent för andra nätföretag. Detta är en följd av domstolsprocesserna om kalkylräntan och hur regleringen är utformad. För t.ex. Mjölby kraftnät AB är detta en direkt följd av förvaltningsrättens dom i mål nr 7873-16, där förvaltningsrätten avslag nätföretagets överklagande. Mjölby kraftnät hade yrkat att intäktsramen efter tillsynsperiodens slut skulle fastställas med schablonmetoden utan övergångsmetoden samt en kalkylränta om 6,5 procent. Mjölby kraftnät hade dock lämnat in ansökan för sent. Det finns vidare nätföretag som valt att inte överklaga, ansöka om följdändring eller ansöka om omprövning. Vissa nätföretag har dessutom begärt ändring endast avseende vissa frågor.

Mot denna bakgrund kan inte Ei hålla med förvaltningsrätten om att avstämningen syftar till att säkerställa att det är en korrekt intäktsram som slutligen fastställs i den meningen att intäktsramen, eller kapitalbasen, ska fastställas till ett "korrekt antal kronor". Förhandsregleringen medger att intäktsramen kan fastställas på olika sätt för olika nätföretag. En korrekt fastställd intäktsram kan därför enligt Ei inte vara annat än en intäktsram som fastställts i enlighet med bestämmelserna i regleringen, inklusive omprövningsbestämmelserna, för det aktuella nätföretaget. Ellevio har därför fått en korrekt intäktsram utifrån sina omständigheter.

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Hanna Abrahamsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även enhetschefen Rebecka Thuresson och juristen Johan Nordström samt juristen Elin Vidlund, föredragande.


Hanna Abrahamsson


Elin Vidlund