

**KLAGANDE**

Ellevio AB, 556037-7326
115 77 Stockholm

Ombud:

Advokaterna Torgny Wetterberg, Kristoffer Ribbing och Maria Blomberg
A1 Advokater KB
Riddargatan 13 A
114 51 Stockholm

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionens beslut den 31 oktober 2016, dnr 2016-101927

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet på så sätt att målet återförvisas till
Energimarknadsinspektionen för ny omrövning och fastställande av slutlig
intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015 med beaktande av vad som
framgår av denna dom.

BAKGRUND

Ellevio AB (tidigare Fortum Distribution AB) bedriver elnätsverksamhet (redovisningsenhet REL00860). Bolaget föreslog att intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 skulle fastställas till 3 105 456 tkr. Energimarknadsinspektionen fastställde intäktsramen till 2 265 027 tkr i 2010 års prisnivå. Vid beräkningen tillämpade Energimarknadsinspektionen av myndigheten utarbetade beräkningsmetoder, s.k. schablonmetoden och övergångsmetoden samt en kalkylränta om 5,2 procent.

Ellevio överklagade beslutet till förvaltningsrätten som i dom den 11 december 2013 biföll överklagandet på så sätt att beräkning av rimlig avkastning skulle ske med en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent, att övergångsmetoden inte skulle tillämpa och att kapitalkostnaderna skulle ökas. Förvaltningsrätten återförvisade målet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av intäktsram till faktiskt belopp. Energimarknadsinspektionen överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping som den 10 november 2014 avslag överklagandet. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 23 mars 2015 att inte meddela prövningstillstånd.

Energimarknadsinspektionen har den 24 februari 2016 fattat beslut om fastställande av intäktsram efter återförvisning och därvid fastställt intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 till 3 070 061 tkr i 2010 års prisnivå.

Ellevio har, efter tillsynsperiodens slut, ansökt om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen och begärt att intäktsramen ska ökas med anledning av att fel i den inrapporterade ingående kapitalbasen per den 31 december 2010 har upptäckts. Bolaget har i samband med sin ansökan lämnat in nya uppgifter om anläggningstillgångarna i kapitalbasen.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionen har den 31 oktober 2016 meddelat beslut med rubriken ”Omprövning och fastställande av slutlig intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015”. Energimarknadsinspektionen har i beslutet slagit fast att den ingående kapitalbasen per den 31 december 2010 inte kan korrigeras i efterhand. Till följd härav har myndigheten vid beräkning av bolagets kapitalkostnader utgått från bolagets kapitalbas enligt det ursprungliga beslutet om fastställande av intäktsram.

YRKANDEN**Ellevio**

1. Ellevio yrkar att förvaltningsrätten fastställer att Energimarknadsinspektionen, vid omprövning och fastställande av slutlig intäktsram, ska utgå från de faktiska investeringar och utrangeringar som har skett under tillsynsperioden 2012–2015 samt de korrigerade uppgifter om ingående kapitalbas per den 31 december 2010 som bolaget lämnat till Energimarknadsinspektionen efter tillsynsperiodens slut.
2. Vid bifall till yrkande 1, yrkar Ellevio att förvaltningsrätten ändrar den av Energimarknadsinspektionen tidigare beslutade intäktsramen avseende aktuell redovisningsenhet för perioden 2012–2015 till följande belopp, i respektive års prisnivå.
811 482 tkr för 2012
836 000 tkr för 2013
836 526 tkr för 2014
851 407 tkr för 2015

3. För det fall förvaltningsrätten av instansordningsskäl anser att yrkande 2 inte kan bifallas yrkar Ellevio, vid bifall till yrkande 1, att förvaltningsrätten undanröjer det överklagade beslutet och överlämnar till Energimarknadsinspektionen att göra en ny omprövning och fastställande av slutlig intäktsram med beaktande av förutsättningarna enligt yrkande 1.

Till stöd för sin talan åberopar bolaget utlåtande daterat den 9 december 2016, från professor i offentlig rätt Ulrik von Essen.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

VAD PARTERNA ANFÖRT

Ellevio

Ingående kapitalbas per den 31 december 2010

I Energimarknadsinspektionens beslut den 31 oktober 2016 har myndigheten inte beaktat den omständighet att bolaget har begärt korrigerande av den ingående kapitalbasen per den 31 december 2010. Myndigheten menar numera, i motsats till vad som givits uttryck för tidigare, att det inte är möjligt att i efterhand korrigera den ingående kapitalbasen, hur felaktig den än må vara, eftersom den uppgiften inte utgör en prognos.

Energimarknadsinspektionen var införstådd i att de av bolaget ursprungligen inrapporterade ingående kapitalbaserna per den 31 december 2010 kunde innehålla felaktiga uppgifter med anledning av att elnätsföretagen saknade erfarenhet av att rapportera in dessa uppgifter och att inrapporteringen skedde under stor tidspress. I den av Energimarknadsinspektionen utgivna hand-

boken för rapportering anges hur elnätsföretagen ska gå tillväga om de upptäcker fel i den tidigare rapporterade ingående kapitalbasen. Sådana felaktigheter ska enligt handboken, rapporteras till Energimarknadsinspektionen tillsammans med en begäran om ändring.

Det är rimligt att fel i den ingående kapitalbasen upptäcks först i samband med att det återigen ska rapporteras in uppgifter i systemet, dvs. i samband med att slutrapportering ska ske. För bolagets del har man visserligen upptäckt felaktigheter i den ingående kapitalbasen löpande men har, i enlighet med myndighetens instruktion, rapporterat dessa samlat i samband med den slutliga avstämningen. Utan föregående kommunikering har Energimarknadsinspektionen dock ändrat tidigare uppfattning och menar numera att en felaktig ingående kapitalbas inte kan korrigeras eller beaktas vid den slutliga avstämningen och omprövningen efter tillsynsperiodens slut.

Lagstiftarens utgångspunkt har varit att intäktsramen ska bli så korrekt som möjligt. Som en följd härav måste felaktiga uppgifter kunna ersättas med korrekta uppgifter. De metoder som ska användas vid avstämningen ska överensstämma med de metoder som användes vid fastställandet, såsom de slutligen kom att bestämmas.

Åberopat utlåtande i relevanta delar

Bolaget har i sin ansökan om omprövning efter tillsynsperiodens slut begärt att vissa uppgifter i kapitalbasen ska justeras eftersom de tidigare inrapporterade uppgifterna visat sig vara felaktiga. Energimarknadsinspektionen har inte accepterat bolagets begäran. Myndigheten menar att en felaktig initial kapitalbas inte kan korrigeras vid omprövningen eftersom myndigheten vid denna prövning, enligt 5 kap. 14 § ellagen, enbart ska kontrollera om de antaganden som legat till grund för beslutet om fastställande av intäktsram överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden. Därvid ska myn-

digheten utgå från de uppgifter och metoder som myndigheten har använt vid fastställandet av intäktsramen och som framgår av beslutet om fastställande.

Vad som ska eftersträvas är att fastställa en så korrekt intäktsram som möjligt. Syftet med regleringen – att kontrollera om den fastställda intäktsramen är för hög eller för låg i förhållande till hur det faktiska utfallet blev – motverkas av en tolkning som innebär att felaktiga uppgifter ska läggas till grund för beräkningen. Om utgångspunkten är att omprövningen ska bli korrekt måste felaktiga uppgifter tillåtas att rättas. Elnätsföretagen har begränsade möjligheter att begära ändringar under tillsynsperioden (väsentlig ökning av intäktsramen eller särskilda skäl krävs för sådan ändring). En ökning av kapitalbasen som inte är väsentlig samtidigt som särskilda skäl inte föreligger, förutsätts istället beaktas vid omprövningen efter tillsynsperioden. Detsamma bör gälla då uppgifter under tillsynsperioden visar sig vara felaktiga. I denna situation kan inte 5 kap. 11 § ellagen vägas in. Den bestämmelsen handlar istället om i vilka situationer myndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden. Även i dessa fall krävs att felaktigheten i mer än ringa omfattning inverkar på intäktsramens storlek eller att särskilda skäl föreligger.

Energimarknadsinspektionen

Samtliga elnätsföretag ska före tillsynsperioden rapportera in sina anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen tillsammans med en prognos på kommande investeringar och utrangeringar och opåverkbara kostnader. En utgångspunkt för en fungerande reglering är att elnätsföretagen har koll på sina anläggningstillgångar och rapporterar in korrekta uppgifter till myndigheten. Den enda möjlighet som finns att rätta felaktiga uppgifter som legat till grund för intäktsramen är under tillsynsperioden. Detta framgår av 5 kap. 11 § ellagen. Det krävs då att felaktigheten påverkar intäktsramen i mer än

ringa omfattning. I de fall elnätsföretagen tillåts att korrigera sina uppgifter närsomhelst i höjande riktning, även efter tillsynsperiodens slut, innebär det att det saknas incitament för elnätsföretagen att rapportera korrekta uppgifter inför tillsynsperioden. Detta riskerar att få konsekvenser för effektiviteten och förutsägbarheten i regleringen.

Ellevio anför att Energimarknadsinspektionen har ändrat sin uppfattning i frågan om felaktigt inrapporterad kapitalbas och att myndigheten tidigare informerat om att sådana felaktigheter kan justeras efter tillsynsperioden. Energimarknadsinspektionen varken kan eller har lämnat sådan information. Myndigheten har inte möjlighet att lämna förhandsbesked av den typen i frågor som tillhör besluten efter tillsynsperioden. Myndigheten har enbart meddelat bolaget att de ska rapportera förändringar i kapitalbasen i särskild ordning inför fastställande av slutlig intäktsram. Detta för att Energimarknadsinspektionen sedan ska kunna ta ställning till hur detta ska hanteras.

Regelverket om intäktsramar 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. Det finns i ellagen specifika regler om omprövning av intäktsramar. Möjligheterna till omprövningar utöver de som följer av speciallagstiftning i ellagen ska därför bedömas restriktivt. Syftet med omprövningen efter tillsynsperiodens slut är endast att Energimarknadsinspektionen, efter elnätsföretagens begäran eller på eget initiativ, ska ersätta de prognoser som har legat till grund för det tidigare beslutet, med faktiskt utfall. Denna omprövning avser det senaste avgörandet som vunnit laga kraft för respektive bolag.

Det omprövningsbeslut som Energimarknadsinspektionen fattar, efter begäran när tillsynsperioden är slut, är inte ett helt nytt intäktsramsbeslut i den mening som Ellevio tycks göra gällande. Beslutet är endast en konsekvens av att regleringen är en förhandsreglering och hade aldrig aktualiserats om

det inte vore för att den fastställda intäktsramen i vissa delar innehåller prognoser. Syftet med möjligheten att få beslutet om intäktsram omprövat efter tillsynsperioden är endast, vilket framgår av såväl ellagen som dess förarbeten (prop. 2008/09:141 s. 40 ff.), att kunna ersätta prognoserna med faktiskt utfall. Möjligheten till omprövning syftar således inte till att fatta ett helt nytt beslut om intäktsram. En sådan hantering skulle innebära att man går från förhandsreglering till reglering i efterhand, vilket står i strid med elmarknadsdirektivet. Det faktum att det enbart är fråga om en avstämning, innebär att myndigheten inte alls fattar materiellt felaktiga nya beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

I 5 kap. 6 § ellagen finns en grundläggande bestämmelse om beräkning av intäktsram. Bestämmelsen anger att intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva verksamheten under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Ytterligare bestämmelser om beräkningen av intäktsram finns i 5 kap. 7–9 §§ ellagen. Bl.a. framgår av 9 § första stycket ellagen att 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.

I 5 kap. 10–16 §§ ellagen finns bestämmelser om omprövning av intäktsramen. Ett elnätsföretag får enligt 5 kap. 12 § ellagen inom fyra månader efter tillsynsperiodens slut ansöka hos Energimarknadsinspektionen om att intäktsramen för perioden ska ökas. Enligt 5 kap. 13 § ellagen ska Energimarknadsinspektionen ompröva den fastställda intäktsramen efter tillsyns-

periodens slut, om det finns skäl att anta att ramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelser inte är ringa. Vid dess omprövningar ska Energimarknadsinspektionen enligt 5 kap. 14 § ellagen kontrollera om de antaganden som legat till grund för beslutet om fastställande av intäktsram överensstämmer med det faktiska utfallet under perioden. Vid bedömningen ska myndigheten tillämpa 6–9 §§ och utgå från de uppgifter och metoder som myndigheten använt vid fastställandet av intäktsramen och som framgår av beslutet om fastställande.

Förvaltningsrättens bedömning

Fastställandet av intäktsram bygger på en förhandsreglering. Elnätsföretagen har därför att, inför en tillsynsperiod, dels rapportera in uppgifter om bl.a. anläggningstillgångar till grund för beräkningen av ingående kapitalbas, dels lämna prognos på övriga uppgifter som behövs för att beräkna intäktsramen. Efter tillsynsperiodens slut genomför Energimarknadsinspektionen en avstämning där det verkliga utfallet jämförs med de uppgifter som legat till grund för det ursprungliga beslutet. Ellevio har den 31 mars 2016 redovisat det faktiska utfallet. I samband med denna redovisning har bolaget också ansökt om omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen och begärt att intäktsramen ska ökas med anledning av att fel i den inrapporterade ingående kapitalbasen per den 31 december 2010 har upptäckts.

Förvaltningsrätten har i målet att ta ställning till om Ellevio, genom omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen, ska tillåtas att korrigera felaktiga värden i den ingående kapitalbasen.

Vid en omprövning enligt 5 kap. 12 § ellagen, har Energimarknadsinspektionen att jämföra de uppgifter som legat till grund för den beräknade intäktsramen med det faktiska utfallet under tillsynsperioden. Energimarknadsinspektionen har vid denna omprövning slagit fast att det inte finns någon

möjlighet för Ellevio att rätta fel i den ingående kapitalbasen då dessa uppgifter inte är prognos utan faktiska uppgifter.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i och för sig inte är möjligt att av lagrummet utläsa vilka ändringar som är tillåtna att korrigera genom omprövningsförfarandet. Fastställandet av intäktsram är en förhandsreglering som till stor del bygger på prognoser. Syftet med att ha en avstämning är således att säkerställa att det är en korrekt intäktsram som slutligen fastställs. För att uppfylla ett sådant syfte är det nödvändigt att ge elnätsföretagen möjlighet att rätta felaktiga uppgifterna i kapitalbasen. En sådan rättelse torde främst vara menad att ske i samband med en begäran om omprövning. Elnätsföretagens möjligheter att begära ändring under tillsynsperiodens är begränsade, vilket ytterligare tyder på att rättelse av felaktiga uppgifter istället måste kunna beaktas vid omprövningen.

Det ankommer således på Energimarknadsinspektionen att som första instans, inom ramen för omprövningsförfarandet, ta ställning till de korrigeringar i den ingående kapitalbasen som Ellevio begär samt därefter, i förekommande fall, beräkna en ny slutlig intäktsram mot bakgrund av de rättade uppgifterna. Förvaltningsrätten har därför inte funnit skäl att, i enlighet med Ellevios begäran, förelägga Energimarknadsinspektionen att ta ställning till de av bolaget beräknade beloppen.

Mot bakgrund av ovanstående ska överklagandet bifallas på så sätt att Ellevio ges möjlighet att rätta eventuella felaktigheter i den ingående kapitalbasen i samband med omprövningen efter tillsynsperiodens slut. Det överklagade beslutet upphävs därför i denna del och återförvisas till Energimarknadsinspektionen för ny beräkning av slutlig intäktsram.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1D).

Tomas Fredén

Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Karin Johansson, Charlotte Ekström Lindén och Lindhia Petersson deltagit. Föredragande jurist har varit Sandra Bergström.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.