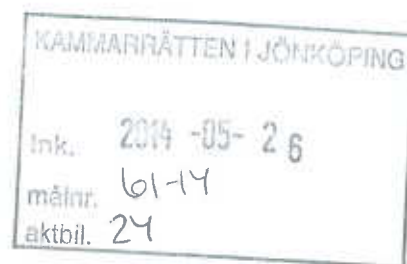


Kammarrätten i Jönköping
Avdelning 1
Box 2203
550 02 Jönköping



YTTRANDE I

Mål nr 61-14; Energimarknadsinspektionen ./. **Fortum Distribution AB**

Fortum Distribution AB ("Fortum") får härmed inkomma med följande yttrande över Energimarknadsinspektionens ("EI") överklagande daterat den 20 december 2013 och EI:s komplettering av sitt överklagande den 28 februari 2014 ("Komplettering I").

I detta yttrande använder Fortum följande förkortningar och definitioner:

<i>Beslutet</i>	EI:s beslut den 28 oktober 2011 om intäktsramar för redovisningsenhet REL00860
<i>Domen</i>	Förvaltningsrättens dom den 11 december 2013 i mål nr 8015-11
<i>EI</i>	Energimarknadsinspektionen
<i>Elmarknads-</i> <i>direktivet</i>	Direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG
<i>Fortum</i>	Fortum Distribution AB



ADVOKATFIRMAN VINGE KB • SMÅLANDSGATAN 20 • BOX 1703 • SE-111 87 STOCKHOLM • SWEDEN
TEL +46 (0)10 614 30 00 • FAX +46 (0)10 614 31 90 • www.vinge.se

STOCKHOLM • GÖTEBORG • MALMÖ • HELSINGBORG • BRYSSEL • SHANGHAI

***Kapitalbas-
förordningen*** Förordning (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen
(1997:857)

Komplettering I EI:s första komplettering av sitt överklagande den 28 februari 2014

***Princip-
rapporten*** EI:s rapport R2009:09 Förhandsreglering av elnätsavgifter –
principiella val i viktiga frågor

Slutrapporten EI:s rapport R2010:24 Förhandsprövning av elnätstariffer –
slutrapport inför första tillsynsperioden 2012–2015

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande kommentarer.....	5
2	Fortums inställning till överklagandet.....	6
3	Fortums grunder i sammandrag	6
4	Fortums talan i förvaltningsrätten	6
5	Inledning	7
5.1	Introduktion	7
5.2	Disposition	8
5.3	Kalkylräntan	10
6	Förvaltningsrättens dom	10
7	Särskilt om bevisbörda och beviskrav	13
7.1	Inledning	13
7.2	Bevisbördan åvilar myndigheten	13
7.3	Beviskravet är i vart fall inte högre än "sannolikt"	15
8	EI brister i objektivitet.....	17
9	Schablonmetoden.....	21
9.1	Schablonmetodens tillkomst	21
9.1.1	<i>EI beskriver schablonmetoden som ett olycksfall i arbetet</i>	<i>21</i>
9.1.2	<i>EI bekräftar i nära anslutning till Beslutet och när EI hade all information att schablonmetoden skulle tillämpas vid bestämmandet av intäktsramarna</i>	<i>24</i>
9.1.3	<i>Utarbetandet av schablonmetoden.....</i>	<i>25</i>
9.1.4	<i>Resultatet av EI:s arbete med att ta fram schablonmetoden</i>	<i>28</i>
9.2	Särskilt om EI:s val av real annuitet för fördelning av kapitalkostnader.....	31
10	EI:s introduktion av övergångsregeln	36
11	Kommentarer till Komplettering I	39
11.1	EI:s beskrivning av bakgrunden till och syftet med regleringen.....	39
11.2	EI:s beskrivning av reglerna om fastställande av intäktsram.....	41
11.3	EI tar sitt avstamp i felaktiga tolkningar av Domen	42
11.4	EI:s felaktiga påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden är den enda möjliga metoden.....	43
11.5	EI:s argumentation kring att EI kunnat välja mellan flera olika metoder....	45
11.6	EI:s påstående att schablonmetoden och övergångsregeln skulle utgöra "en metod".....	47
11.7	EI:s vilseledande påstående om att olika metoder för fördelning av kapitalkostnader leder till olika resultat.....	48
11.8	EI blandar kostnader med avkastning	50
11.9	EI:s påstående om att Fortum skulle erhålla "oskäligen kostnadstäckning" ...	51
11.10	EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden leder till oskäligen och orimliga resultat.....	53

11.11	EI:s felaktiga påstående att förvaltningsrätten skulle ha bortsett från konsumentintresset vid sin bedömning	55
11.12	EI:s försök att i efterhand skriva om skälen för sitt beslut att införa övergångsregeln	57
11.13	EI knyter sitt Beslut till faktiska intäkter under åren 2006-2009, men gör inte ens ett försök att visa att detta ger en intäktsram i enlighet med 5 kap. 6 § ellagen	59
11.14	Elnätsföretagens historiskt låga lönsamhet	61
11.15	EI:s egna uttalanden beträffande elnätsföretagens historiska intäkter.....	62
11.16	EI:s "skälighetskontroll" med hjälp av historiska värden.....	64
11.17	EI:s "skälighetskontroll" enligt 5 kap. 6 § ellagen	66
11.18	EI påstår sig inte vara bunden av det "formella ramverket"	68
11.19	EI:s "skälighets- och verklighetskontroll" tar sin utgångspunkt i bokförda värden	69
11.20	De ekonomiska resonemang som EI för till stöd för att schablonmetoden resulterar i oskäliga intäkter är ogrundade	70
11.21	EI:s påstående att elnätsföretagen inte har föreslagit någon egen "skälighetskontroll"	71
12	EI:s ekonomiska resonemang	72
12.1	<i>Inledning</i>	72
12.2	EI:s påstående att allokeringen till kapitalkostnader skulle fördubblas saknar grund	73
12.3	EI:s val av redovisad marginal och avkastning på bokförda värden som mått på överkompensation	75
12.3.1	<i>Inledning</i>	75
12.3.2	<i>"Vinstmarginal"</i>	76
12.3.3	<i>Avkastning på eget kapital (baserat på bokförda värden)</i>	79
12.4	EI:s lönsamhetsmått - slutsats	82
13	Målets fortsatta handläggning	83
BILAGOR	84

1 Sammanfattande kommentarer

Förvaltningsrätten har i Domen efter en noggrann och väl underbyggd analys konstaterat att EI:s introduktion av övergångsregeln saknar författningsstöd och även i övrigt uppvisar allvarliga brister. De brister som förvaltningsrätten identifierat i Domen visar att övergångsregeln omöjliggör för elnätsföretagen att bedriva sin verksamhet med täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning. Följden av detta är att den långsiktiga leveranssäkerheten och den svenska elförsörjningen allvarligt riskeras, vilket i längden kommer att vara till men för kunderna.

Det saknas skäl att anta att förvaltningsrätten skulle ha kommit till ett felaktigt slut vid sin analys av de juridiska förutsättningarna för övergångsregeln samt dess praktiska konsekvenser för såväl kunderna som elnätsföretagen. Det föreligger således inte någon anledning för kammarrätten att ändra Domen.

Genom Komplettering I underkänner EI resultatet av sitt eget arbete. Inför Beslutet arbetade EI i cirka två år i nära samråd med elnätsföretag, myndigheter, organisationer och regeringen med att ta fram en metod, schablonmetoden, som skulle tillämpas vid beräkningen av intäktsramar. EI anordnade ett stort antal referensgruppsmöten, workshops, projektgrupper, företagsbesök och pilotprojekt för att utforma schablonmetoden. Arbetet resulterade i cirka 1 000 sidor rapporter, promemorior och föreskrifter som beskriver schablonmetoden. EI tar nu kraftfullt avstånd från schablonmetoden och beskriver den som en "arbetshypotes" och "preliminär beräkningsgrund".

EI:s introduktion av övergångsregeln står i stark kontrast till schablonmetodens tillkomst. Medan schablonmetoden föregicks av omfattande utredningar och kommunikation med elnätsföretagen tillkom övergångsregeln i ett mycket sent skede av processen och utan föregående kommunikation mellan EI och elnätsföretagen. Något utredningsarbete motsvarande det som genomförts avseende schablonmetoden har inte genomförts beträffande övergångsregelns utformning och konsekvenser.

EI argumenterar för att övergångsregeln utgör en metod för "skälighetskontroll" av att de intäktsramar som beräknas med hjälp av schablonmetoden inte leder till "oskälig kostnadstäckning" och "orimlig avkastning" för elnätsföretagen. Det EI egentligen gör är att definiera "överkompensation" som en avvikelse från elnätsföretagens faktiska intäkter under åren 2006-2009. Som förvaltningsrätten konstaterat gjorde EI i Beslutet inte någon analys av om de historiska intäkterna resulterar i en intäktsram som är förenlig med 5 kap. 6 § ellagen. Inte heller i Komplettering I förmår EI prestera en sådan analys.

EI anser sig inte bunden av det "formella ramverket" vid sin beräkning av vad EI anser utgör "materiellt riktiga" intäktsramar. EI utför istället en "skälighets- och verklighetskontroll" av intäktsramarna som baseras på bokförda värden och resonemang kring redovisningsbaserade ekonomiska mått. Trots att lagstiftaren och EI själv vid framtagande av regelverket för beräkning av intäktsramar förkastat användningen av bokförda värden och regelverket i princip inte tillåter användningen av bokförda värden för att beräkna kapitalbasen använder EI bokförda värden för sin "skälighetskontroll".

EI:s resonemang kring de redovisningsbaserade måtten vinstmarginal och avkastning på eget kapital till stöd för att Domen skulle leda till "oskäliga intäkter" och "orimlig avkastning" är dessutom ogrundade. Måtten kan inte användas för att bedöma ett företags lönsamhet på det sätt EI försöker göra.

Kravet enligt 1 kap. 9 § RF på att EI förhåller sig objektiv gäller även när EI uppträder som part i ett mål. EI har allvarligt brustit i objektivitet, både genom sitt agerande i samband med att förvaltningsrättens domar meddelades och genom det sätt på vilket EI valt att utforma sitt överklagande av Domen.

2 Fortums inställning till överklagandet

1. Fortum bestrider EI:s yrkande att förvaltningsrättens dom ska ändras.
2. Fortum yrkar att förvaltningsrättens dom ska fastställas.
3. För det fall kammarrätten skulle finna att skäl föreligger att ändra förvaltningsrättens dom vidhåller Fortum de alternativa yrkanden som Fortum framställt i förvaltningsrätten.

3 Fortums grunder i sammandrag

4. Fortum har följande inställning till den övergripande grund som EI redovisar i Överklagandet.¹
5. Fortum bestrider att elnätsföretagen ”genom Ei:s beslut om intäktsram efter justering enligt de av Ei i förvaltningsrätten medgivna metodjusteringarna tillerkänns ersättning i enlighet med 5 kap 6 § ellagen för skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet samt en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.”²
6. Fortum bestrider vidare att förvaltningsrättens domar skulle innebära att ”intäktsramarna i strid med 5 kap 6 § ellagen fastställs till sådana belopp att nätföretagen får oskäligt hög täckning för sina kostnader och dessutom erhåller en orimligt hög avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten.”³
7. Fortum gör för egen del gällande att en intäktsram fastställd i enlighet med förvaltningsrättens dom innebär att Fortum erhåller täckning för skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet och att Fortum erhåller en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten under tillsynsperioden.

4 Fortums talan i förvaltningsrätten

8. Förutom såvitt avser de yrkanden förvaltningsrätten avslagit (förvaltningsrättens avgörande punkterna 1 och 5) vidhåller Fortum sin vid förvaltningsrätten förda talan i

¹ Komplettering I, avsnitt 1, punkt 1.1.

² Komplettering I, avsnitt 1, punkt 1.1.

³ Komplettering I, avsnitt 1, punkt 1.1.

sin helhet, dock att Fortum i kammarrätten gör gällande att kalkylräntan ska bestämmas till 6,5 % och inte, som vid förvaltningsrätten, 6,6 % (förvaltningsrättens avgörande punkten 2). De omständigheter Fortum åberopat till stöd för sin talan vid förvaltningsrätten åberopas således även till stöd för Fortums talan i kammarrätten.

5 Inledning

5.1 Introduktion

9. Som myndighet lyder EI under strikta krav på att agera sakligt och objektivt. Detta gäller inte minst när EI uppträder som part i ett mål. EI har då en skyldighet och en viktig uppgift i att verka för en allsidig och korrekt belysning av de frågor som ska prövas i målet. Det är därför med betydande förvåning som Fortum tagit del av Komplettering I, som till stora delar präglas av osaklig, felaktig och tendentiös argumentation.
10. Genom Komplettering I underkänner EI också resultatet av sitt eget arbete. Inför besluten om intäktsramar arbetade EI i cirka två år i nära samråd med elnätsföretag, myndigheter, organisationer och regeringen med att ta fram en metod, schablonmetoden, som skulle ligga till grund för besluten om intäktsramar. EI tar nu kraftfullt avstånd från schablonmetoden. Schablonmetoden beskrivs i Komplettering I närmast som ett "olycksfall i arbetet". I syfte att motivera övergångsregelns existens "glömmer" EI den omfattande arbetsinsats som EI lagt ned vid utformandet av schablonmetoden. Innehållet i de närmare 1 000 sidor av rapporter, promemorior och föreskrifter som EI upprättat för att beskriva schablonmetoden och dess tillämpning berörs överhuvud inte i Komplettering I. EI framför endast ett svepande påstående att rapporterna berörde den metod som EI "avsåg" att tillämpa.
11. Det är också med förvåning som Fortum tar del av EI:s i Komplettering I framförda påstående att EI skulle ha någon form av allmän överprövningsrätt, en överprövningsrätt som EI verkar mena står över det formella regelverket, dvs. lag och förordning. EI tillerkänner sig själv en obegränsad rätt att på helt skönsmässiga grunder göra en "skälighets- och verklighetskontroll" av att beräkningen av intäktsramarna utfaller på ett sätt som EI finner "materiellt" riktigt.

12. EI försöker visa att en tillämpning av den egna schablonmetoden skulle leda till "oskäligen" och "orimligen" resultat genom att beskriva vad EI betecknar som "verkligheten". För att beskriva och bevisa vad som utgör "verkligheten" använder EI dock bokförda värden och redovisningsbaserade mått som EI själv vet inte avspeglar verkliga förhållanden och som såväl lagstiftaren som EI själv uttryckligen tog avstånd från vid framtagandet av schablonmetoden. EI använder också ekonomiska data som EI själv vet saknar verklighetsanknytning.
13. Till detta kommer att EI i syfte att främja sin egen argumentation förvränger innehållet i Domen. EI bygger till exempel en stor del av Komplettering I på en kritik mot att förvaltningsrätten skulle ha "missförstått" regleringen och trots att schablonmetoden och regleringen är samma sak, något som varken förvaltningsrätten eller elnätsföretagen påstått eller trott.
14. EI tar vidare ett hypotetiskt uttalande av förvaltningsrätten om att schablonmetoden eventuellt för vissa enskilda bolag skulle kunna leda till en för hög intäktsram till intäkt för påståendet att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden generellt har "brister" och leder till "oskäligen resultat", men att förvaltningsrätten konstaterat att detta inte går att göra något åt inom ramen för gällande reglering. Några sådana slutsatser har förvaltningsrätten inte dragit i Domen, vilket EI måste vara väl medveten om.
15. EI försöker sammanfattningsvis med svepande påståenden, uppenbara feltolkningar av Domen och vilseledande ekonomiska resonemang att i efterhand berättiga införandet av övergångsregeln, trots att förvaltningsrätten tydligt slagit fast att övergångsregeln saknar stöd i lag. Detta tycks inte vara något som bekymrar EI, som inte anser sig bunden av det som EI betecknar det "formella ramverket".

5.2 Disposition

16. Vid förvaltningsrätten argumenterade parterna, särskilt elnätsföretagen, utförligt för sina ståndpunkter med stöd av bland annat en omfattande sakkunnigbevisning. EI framförde vid förvaltningsrätten viss argumentation till stöd för sitt beslut att införa och tillämpa övergångsregeln, medan EI:s argumentation till stöd för den av EI tillämpade WACC:en var synnerligen knapphändig.

17. I Komplettering I framför EI påståenden och argument som till stora delar är nya, eller i vart fall endast har behandlats knapphändigt vid förvaltningsrätten.
18. Mot bakgrund av EI:s nya påståenden och till stora delar felaktiga argumentation fordras ett tämligen utförligt bemötande av Komplettering I.
19. Framställningen i Komplettering I är dessutom något ostrukturerad och karakteriseras av att vissa påståenden återkommer på olika ställen. Fortum har valt att inte följa EI:s struktur i Komplettering I utan att istället behandla de olika övergripande påståenden som EI framför i Komplettering I. Dessa är i huvudsak följande:
- EI:s påstående att schablonmetoden skulle utgöra ett "olycksfall i arbetet".
 - EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden utgör den enda möjliga metoden enligt regleringen.
 - EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha bortsett från konsumentintresset vid sin bedömning.
 - EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden har brister och leder till oskäliga och orimliga resultat.
 - EI:s påstående att schablonmetoden leder till "oskälig kostnadstäckning" och "orimlig avkastning på kapitalbasen".
 - EI:s påstående att historiska intäkter utgör en lämplig "verklighets- och skälighetskontroll" av intäktsramarna.
 - EI:s påstående att EI inte är bunden av det "formella regelverket".
20. Yttrandet omfattar även vissa andra frågor som aktualiseras med anledning av Komplettering I. Yttrandet innehåller bland annat ett avsnitt där Fortum visar att EI:s ekonomiska resonemang är felaktiga och missvisande. Fortum hänvisar här även till Bilaga 1 i vilken ekonomie doktor Mikael Runsten kommenterar och bemöter vissa av EI:s resonemang i de ekonomiska frågorna. Bilaga 1 kommer omväxlande att hänvisas till som "Ekonomianalysen" eller "Runstens ekonomiska analys". Ekonomianalysen

utgör en integrerad del av denna inlaga. Slutsatserna i Ekonomianalysen stöds av ett utlåtande från professor emeritus Sven-Erik Johansson, Bilaga 2.

5.3 Kalkylräntan

21. Då EI valt att dela upp sitt överklagande i två delar, där den ena delen berör övergångsregeln och den andra delen berör frågan om den reala kalkylräntan (WACC), kommer detta yttrande att endast behandla Komplettering I vad gäller övergångsregeln. EI:s överklagande i WACC-delen (Komplettering II) behandlas inom ramen för ett separat yttrande ingivet samtidigt med detta yttrande.
22. Fortum vill dock redan här framhålla att en tillämpning av övergångsregeln får till effekt att de flesta elnätsföretag får en orimligt låg avkastning. EI har genom sitt Beslut fastställt kalkylräntan till 5,2 % och anfört att detta utgör en rimlig avkastning. Fortum anser att en kalkylränta om 5,2 % strider mot ellagens krav på att elnätsföretagen ska erhålla rimlig avkastning eftersom en kalkylränta om 5,2 % är långt under en marknadsmässig avkastning. Effekten av övergångsregeln är dock i realiteten att den enligt EI ”rimliga” avkastningen reduceras väsentligt. Fortum hänvisar i denna del till vad som anförts i avsnitt 4.3 i Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 22 mars 2013 och vad som anføres av A1 Advokater i avsnitt 5.1 i Yttrande 2 den 22 maj 2014 i mål nr 93-14.
23. Som A1 Advokater konstaterar i Yttrande 2 leder övergångsregeln till en avkastning på kapitalbasen som varierar mellan 5,2 % och -4,34 % för elnätsföretagen (dvs. en negativ avkastning).⁴ Förutom att övergångsregeln således ger en avkastning som uppenbart är för låg, innebär den också en lagstridig diskriminering mellan elnätsföretagen.

6 Förvaltningsrättens dom

24. Den 11 december 2013 meddelade förvaltningsrätten 96 domar i de mål i vilka EI:s beslut om intäktsramar överklagats. Förvaltningsrätten har genomgående ändrat EI:s beslut. EI har valt att överklaga 93 av domarna.

⁴ Se avsnitt 5.1 i Yttrande 2 den 22 maj 2014 i mål nr 93-14.

25. I den av EI överklagade Domen har förvaltningsrätten funnit att beräkningen av rimlig avkastning ska ske med en real kalkylränta före skatt om 6,5 procent och att övergångsregeln inte ska tillämpas vid fastställande av intäktsramen för tillsynsperioden 2012-2015.
26. Förvaltningsrättens avgörande är korrekt, välgrundat och ska stå fast.
27. När det gäller den del av Domen som avser övergångsregeln har förvaltningsrätten kommit till ett noga övervägt och välgrundat slut.
28. Som framgått ovan berör detta yttrande inte den del av EI:s överklagande som avser den reala kalkylräntan. Det ska dock även här noteras att förvaltningsrättens avgörande avseende kalkylräntan är grundat på en noggrann och utförlig analys av de parametrar och överväganden som ingår i WACC-metoden. Baserat på denna analys och det utförliga underlag som funnits tillgängligt i målet har förvaltningsrätten gjort en välgrundad bedömning av vad som utgör rimlig kalkylränta. Det saknas skäl att ifrågasätta denna bedömning.
29. När det gäller övergångsregeln har förvaltningsrätten till grund för sitt avgörande haft inte mindre än fyra expertutlåtanden som åberopats av båda parter. Utlåtandena har upprättats av professor Thomas Bull, professor emeritus Peter Jennergren, professor Lars Bergman och fil.dr. Ulf Jakobsson samt professor Stefan Yard. Båda parter gavs även tillfälle att vid den muntliga förhandlingen utförligt redogöra för sin respektive syn på övergångsregeln. Förvaltningsrättens avgörande grundar sig således på ett utförligt underlag.
30. Förvaltningsrättens skäl för att underkänna övergångsregeln kan sammanfattas enligt följande.
31. Förvaltningsrätten har inledningsvis konstaterat att konsumentintresset inte enbart avser ett lågt och stabilt nätpris. Konsumenterna har också ett intresse av att överföringen av el är av god kvalitet och att konsumenterna tillförsäkras en långsiktig leveranssäkerhet.⁵

⁵ Domen, s. 80, andra stycket.

32. Genom övergångsregeln har EI, utan lagstöd, tagit kundernas intresse av låga och stabila nättariffer i beaktande ytterligare en gång utöver de avvägningar som gjorts vid lagstiftningens utformning. EI har därmed i sitt Beslut tagit hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövningen av intäktsram.⁶
33. Förvaltningsrätten har således helt korrekt identifierat att det i författningar fastslagna regelverket tillgodoser konsumenternas intresse av ”låga och stabila tariffer” i den utsträckning som det är möjligt med bibehållande av konsumenternas övriga intressen av leveranssäkerhet och god kvalitet. Förvaltningsrätten har därmed även konstaterat att EI – utan stöd i lag – har saknat möjlighet att förhindra nödvändiga prishöjningar enbart genom en hänvisning till att tarifferna ska vara låga och stabila.
34. Förvaltningsrätten har vidare med stöd i förarbetena funnit att rimlig avkastning enligt 5 kap. 6 § ellagen avser reglermässig avkastning samt att EI vid fastställande av intäktsram har att utgå från de regler som finns på området om beräkning av intäktsramen.⁷ Förvaltningsrätten har härvid inte funnit stöd för att dessa regler skulle möjliggöra en tillämpning av övergångsregeln.⁸
35. Slutligen har förvaltningsrätten uppmärksammat att övergångsregeln även har andra allvarliga brister. Förvaltningsrätten har helt riktigt funnit att övergångsregeln innebär att elnätsföretagen behandlas olika, att EI vid införandet av övergångsregeln brustit i kraven på transparens och förutsägbarhet i förhållande till elnätsföretagen samt att EI genom övergångsregeln beslutat om vad som ska utgöra skälig intäktsram med utgångspunkt i historiska intäkter under åren 2006-2009 utan att någon analys gjorts av om dessa intäkter varit skäliga eller inte.⁹
36. Sammanfattningsvis har således förvaltningsrätten efter en noggrann analys konstaterat att EI:s introduktion av övergångsregeln saknar författningsstöd och även i övrigt uppvisar allvarliga brister. De brister som förvaltningsrätten identifierat i Domen visar med tydlighet att övergångsregeln omöjliggör för elnätsföretagen att bedriva sin

⁶ Domen, s. 80, sista stycket och s. 81, första stycket.

⁷ Domen s. 82, tredje stycket.

⁸ Domen s. 83, sista stycket.

⁹ Domen s. 83, andra stycket.

verksamhet med täckning för skäligen kostnader och rimlig avkastning. Följden av detta är att den långsiktiga leveranssäkerheten och den svenska elförsörjningen allvarligt riskeras, vilket i förlängningen kommer att vara till men för kunderna.

37. Det saknas skäl att anta att förvaltningsrätten skulle ha kommit till ett felaktigt slut vid sin analys av de juridiska förutsättningarna för övergångsregeln samt dess praktiska konsekvenser för såväl kunderna som elnätsföretagen. Det föreligger således inte någon anledning för kammarrätten att ändra Domen.

7 Särskilt om bevisbörda och beviskrav

7.1 Inledning

38. Med anledning av att EI i Komplettering I gör gällande att Fortum ”enligt huvudregeln i svensk rätt [har] att visa, dvs. styrka, att de faktiska omständigheter som Ei:s beslut grundas på är felaktiga”¹⁰ föreligger skäl att redan inledningsvis nämna något om bevisbördan och beviskravet i målet.

7.2 Bevisbördan åvilar myndigheten

39. När det gäller bevisbördan anför EI i Komplettering I att ”Ei delar förvaltningsrättens bedömning gällande bevisbördans placering. Det är nätföretaget som enligt huvudregeln i svensk rätt har att övertyga domstolen om att det fattade beslutet är felaktigt.”¹¹
40. EI:s inställning står i viss kontrast till den slutsats som EI:s ombud dragit när de på uppdrag av EI att inför EI:s nya förslag till ändringar i förordningen om fastställande av intäktsram utrett frågor om bevisbörda i mål om överklagande av EI:s beslut om intäktsramar. EI:s ombud i förevarande mål har upprättat en promemoria beträffande dessa frågor, som återfinns som Bilaga 5 till EI:s rapport EI R2014:09, Bilaga 3. I promemorian uttalar EI:s ombud bland annat följande:

”[v]i har inte funnit någon ledning i vare sig lag eller praxis avseende bevisbördans placering vid de olika moment som ingår i en domstolsprövning av metoden för fastställande av intäktsram enligt 5 kap. ellagen. Som framgår ovan är bevisbördans

¹⁰ Komplettering I, avsnitt 3, punkten 3.2.

¹¹ Komplettering I, punkten 3.1.

placering enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer avhängig av vilken typ av mål som prövas. [...] Det kan ... vara svårt att avgöra om det överklagade beslutet är gynnande eller betungande för nätföretaget. De allmänna principerna blir därför olämpliga verktyg för att avgöra vilken part som har bevisbördan.”¹²

”[d]et [är] enligt vår bedömning inte lämpligt att fråga sig vilken part som ’har bevisbördan’ i ett mål om intäktsramar.”¹³

41. EI:s ombud har således i realiteten en annan uppfattning beträffande bevisbördan än den man förfäktar i målet. Det är tydligt att EI:s ombud inte delar förvaltningsrättens uppfattning om hur bevisbördan ska placeras och dessutom inte anser att elnätsföretagen enligt ”*huvudregeln i svensk rätt*” har bevisbördan i mål om överklagande av intäktsram.
42. Fortum gör för egen del gällande att det i själva verket är EI som har bevisbördan i förevarande mål. Huvudregeln i förvaltningsrättsliga mål mellan en myndighetspart och en enskild part är att myndigheten har bevisbördan för skyldigheter och den enskilda parten har bevisbördan för rättigheter.¹⁴ Ett myndighetsbeslut som begränsar ett enskilt företags intäkter och möjligheter att sätta det pris som krävs för möta de lagstadgade kraven på ett elnätsföretag är ett betungande beslut för elnätsföretaget. Det finns ingenting i ellagens bestämmelser eller förarbeten som tyder på att lagstiftaren avsett att göra något avsteg från den förvaltningsrättsliga huvudregeln om bevisbördans placering. Hade lagstiftaren avsett att göra ett undantag i detta fall, såsom lagstiftaren gjort exempelvis i 4 kap. 11 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, skulle detta ha framgått av lagen.
43. Att bevisbördan åvilar myndigheten är motiverat också med hänsyn till att det i detta fall inte är fråga om att bevisa sakomständigheter som elnätsföretaget har lättast att föra bevisning om. Huvudfrågorna i målet är i stället om EI ägt rätt att införa en för samtliga elnätsföretag generell övergångsregel avsedd att begränsa elnätsföretagens intäkter och om den kalkylränta EI fastställt ger elnätsföretagen en rimlig avkastning eller inte. Inte någon av dessa frågor är knuten till Fortum som enskilt företag. Det måste således ankomma på EI att visa att EI haft rätt att tillämpa övergångsregeln vid bestämmandet av elnätsföretagens intäktsramar. Det måste vidare ankomma på EI att visa att den

¹² Wistrands pm, Bilaga 5 till EI R2014:09, på s. 2 f.

¹³ Wistrands pm, Bilaga 5 till EI R2014:09, på s. 3.

¹⁴ Diesen m.fl., Bevisprövning i förvaltningsmål – Bevis 7, 2003, s. 63.

kalkylränta EI fastställt är rimlig. Detta gäller i synnerhet enskilda delfrågor (eller parametrar) som ingår i bedömningen av kalkylräntan där EI till exempel frångått sin egen praxis och/eller vedertagna metoder för att bestämma kalkylräntan. Bevisbördan åvilar således EI.

44. Tvärtemot vad EI antyder¹⁵ har lagstiftaren i prop. 2001/02:56 s. 22 inte gjort några i sammanhanget relevanta uttalanden avseende bevisbörda som skulle kunna vara av betydelse vid ifrågavarande överprövningar av nätmyndighetens beslut.
45. EI anför i Komplettering I också att ”[d]et finns moment av att domstolen i den nu aktuella situationen helt enkelt får väga parternas argument och döma till förmån för den som har bäst fog för sin ståndpunkt”.¹⁶ Det ska noteras att EI:s resonemang sannolikt härrör från Kammarrätten i Stockholms dom i mål RK 2010:3.¹⁷ Resonemanget anfördes i det målet som grund för kammarrättens slutsats att en bevisbörderegulering som slagits fast i lag (enligt vilken bevisbördan åvilade den enskilde) inte skulle tillämpas till den enskildes nackdel för det fall att inte någon av parterna lyckades uppfylla sin respektive bevisbörda. Resonemanget gällde dock inte möjligheterna att tillämpa en bevisbörderegulering till myndighetens nackdel.

7.3 Beviskravet är i vart fall inte högre än ”sannolikt”

46. För det fall kammarrätten skulle finna att den initiala bevisbördan åvilar elnätsföretaget, görs gällande att beviskravet i vart fall inte kan sättas högre än ”sannolikt”. Det ska först framhållas att normalkravet för bevisstyrka i förvaltningsmål är ”sannolikt”, vilket är ett krav som ligger lägre än i dispositiva tvistemål där normalkravet är ”styrkt” eller ”visat”.¹⁸ I vissa förvaltningsrättsliga måltyper har det gjorts avsteg från denna utgångspunkt när det har ansetts föreligga särskilda skäl att ställa högre eller lägre krav på bevisningens styrka. Föreligger inga sådana skäl är emellertid beviskravet ”sannolikt” – inte ”styrkt” eller ”visat”.
47. De förvaltningsrättsliga måltyper där det i praxis ansetts finnas skäl att ställa ett förhöjt beviskrav är begränsade och avser huvudsakligen fall då en myndighet har bevisbördan

¹⁵ Komplettering I, punkten 3.3.

¹⁶ Komplettering I, punkten 3.3.

¹⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 29 juni 2010 i mål nr 5270-09.

¹⁸ Diesen m.fl., a.a. s. 101 f. och 112 samt Kammarrätten i Stockholms dom i mål RK 2010:3 på s. 30.

för åtgärder som står straffrättskipningen nära, till exempel återkallande av läkarlegitimation (RÅ 1989 ref. 67). Några sådana skäl gör sig inte gällande i förevarande fall, särskilt inte om kammarrätten, trots vad Fortum anfört ovan, skulle finna att bevisbördan åvilar det enskilda elnätsföretaget.

48. I mål som det förevarande, där det är fråga om en överprövning av en myndighets ekonomiska modell som bygger på antaganden och skälighetsbedömningar, finns tvärtom en tydlig överrättspraxis att det är tillräckligt att den enskilde gör "sannolikt" visst förhållande för att beviskravet ska vara uppfyllt (se bland annat Kammarrätten i Stockholms domar i mål RK 2010:3 och RK 2009:1). Dessa refererade avgöranden avser kostnadsorienterad prissättning enligt lagen om elektronisk kommunikation. Som förvaltningsrätten funnit i förevarande mål är likheterna påtagliga med fastställande av intäktsram enligt ellagen vad avser beviskravets höjd. Kammarrättens slutsatser är därför direkt tillämpbara i förevarande fall. Det är således tillräckligt att den enskilde gör sannolikt visst förhållande för att beviskravet ska vara uppfyllt. Det ska dock noteras att slutsatserna i nämnda domar inte är tillämpliga i fråga om bevisbördans placering i förevarande fall eftersom bevisbördans placering, till skillnad från beviskravets höjd, följer av lagen om elektronisk kommunikation (vilken var tillämplig i de nämnda kammarrättsmålen).
49. Som kammarrätten tydliggjorde i RK 2010:3 skulle ett högre beviskrav än "sannolikt" därtill strida mot den EU-rättsliga principen om effektivt rättskydd, vilken Sverige är skyldigt att tillämpa på detta område som även det omfattas av EU-rätten.¹⁹
50. Lagstiftaren har inte i förarbetsuttalanden eller i själva lagstiftningen antytt att bevisbördan skulle åvila elnätsföretagen eller att något avsteg från det förvaltningsrättsliga normalkravet "sannolikt" skulle vara avsett för det fall den initiala bevisbördan skulle åligga elnätsföretaget. Något avsteg från det förvaltningsrättsliga normalkravet har således inte åsyftats.
51. Sammanfattningsvis är det myndigheten som har bevisbördan både såvitt avser övergångsregeln och kalkylröntan, men om rätten skulle finna att Fortum har den initiala bevisbördan för att myndighetsbeslutet är felaktigt är beviskravet under inga

¹⁹ Se RK 2010:3, s. 29, andra stycket.

omständigheter högre än att det är tillräckligt att Fortum gör "sannolikt" att EI:s beslut att tillämpa övergångsregeln är oriktigt och att kalkylräntan ska bestämmas till 6,5 %.

8 EI brister i objektivitet

52. Som myndighet är EI underkastad det krav på objektivitet som följer av 1 kap. 9 § RF.
53. Objektivitetsprincipen innebär bland annat att en myndighet i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem som den har att tillgodose inom ramen för sin myndighetsutövning. Vidare får en myndighet inte grunda sina avgöranden på andra hänsyn än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. En myndighet får sålunda inte låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen.
54. Kravet på att myndigheten förhåller sig objektiv gäller även när myndigheten uppträder som part i ett mål mot en enskild.
55. I sammanhanget bör framhållas att det framgår av prop. 2013/14:85 (Elnätsföretagens intäktsramar) på s. 17 att ett par remissinstanser (bl.a. Kammarrätten i Jönköping) uttryckt vissa betänkligheter kring EI:s roll som part i mål om överprövning av intäktsramar. Detta föranledde regeringen att särskilt betona att det förhållandet att EI uppträder som part i dessa mål inte innebär att nätmyndigheten får frångå kravet på objektivitet i förfarandet.²⁰ Regeringen har således helt nyligen framhållit att EI som part i förevarande tvist (på samma sätt som andra myndigheter som agerar som part i rättsliga förfaranden) har att iaktta kravet på objektivitet.
56. EI har allvarligt brustit i kravet på objektivitet, både genom sitt agerande i samband med att förvaltningsrättens domar meddelades och genom det sätt på vilket EI valt att utforma sitt överklagande av Domen.
57. Den 10 december 2013, dagen innan domarna meddelades, gick EI:s generaldirektör Anne Vadasz Nilsson ut med en debattartikel på EI:s hemsida, se Bilaga 4, i vilken hon bland annat framförde följande:

²⁰ Prop. 2013/14:85 s. 17.

”Trots en låg inflation och utan andra uppenbara orsaker tycker företagen att de ska ha rätt att höja avgifterna med stora belopp.”

”Domarna i morgon kan innebära avgiftshöjningar på upp till 33 miljarder kronor. För en genomsnittlig villakund betyder det att elräkningen under en fyraårsperiod kan bli cirka 30-40 procent dyrare.”

”Idag har elnäsägarna mer eller mindre satt i system att överklaga de beslut som vi fattar. [...] Systemet är utformat så att företagen har allt att vinna på att överklaga utan att de behöver riskera något.”

”I annat fall finns det stora risker för att kunderna kommer att få fortsätta att betala ett alldeles för högt pris till elnätsföretagen.” (Våra understrykningar.)

58. Trots att EI tidigare har förmedlat uppgiften att elnätsföretagen historiskt tagit ut för låga priser (se vidare avsnitt 11.15 nedan) gick således EI:s generaldirektör ut till allmänheten och varnade för att kunderna skulle få ”fortsätta” att betala för höga priser. Generaldirektören lämnade dessutom den felaktiga uppgiften att kundernas elräkning kan komma att höjas med 30-40 procent. Som Fortum påpekat vid förvaltningsrätten motsvarar den av Fortum begärda intäktsramen för normalkonsumenten en årlig höjning av månadskostnaden om ca 16 kronor under tillsynsperioden. För en eluppvärmd villa är motsvarande belopp ca 53 kronor.²¹ Fortums uppgifter har inte ifrågasatts av EI.
59. Trots att elnätsföretagen utförligt redogjort för sina skäl för överklagandet av Beslutet påstod dessutom generaldirektören till allmänheten – som i hög grad får antas sakna insyn i domstolsprocessen – att elnätsföretagen ”utan uppenbara orsaker” ville ha möjlighet att ta ut högre intäkter. Uttalandet är oggrundat eftersom elnätsföretagen med stöd från tidigare uttalanden från EI förklarar varför det är nödvändigt att höja intäkterna.
60. Uttalandena om att ”elnäsägarna mer eller mindre satt i system att överklaga de beslut som vi fattar” och att ”[s]ystemet är utformat så att företagen har allt att vinna på att överklaga utan att de behöver riskera något” är avsedda att ge allmänheten intrycket att det är fråga om okynnesöverklaganden där elnätsföretagen i strid mot bättre vetande ”chansar” på att få intäktsramarna höjda eftersom de inte riskerar att förlora något. I själva verket rör det sig om mycket väl underbyggda och motiverade överklaganden

²¹ Se Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 22 mars 2013, punkten 94.

som stöds av ett betydande antal rapporter från ledande experter. EI:s uttalanden står i uppenbar strid med kravet på objektivitet.

61. Redan någon timme efter det att förvaltningsrättens domar meddelats kom de första uttalandena från EI i media. Anne Vadasz Nilsson sade bland annat i intervjuer att ”[d]omen är en katastrof” (se artikel från ETC:s webbupplaga i Bilaga 5) och att EI ”självklart” skulle komma att överklaga domen eftersom konsekvenserna av den blir ”helt orimliga”, se artikel från DN:s webbupplaga i Bilaga 6.
62. Dessa uttalanden gjordes utan att EI eller generaldirektören haft någon rimlig möjlighet att gå igenom och analysera förvaltningsrättens domar. Någon möjlighet för EI att bedöma innehållet i och skälen för förvaltningsrättens sammanlagt 96 avgöranden hade således inte förelegat vid tidpunkten för uttalandena. Inte heller hade EI haft möjlighet att bedöma styrkan i förvaltningsrättens skäl och därmed ens kunnat avgöra om det förelåg någon grund för att överklaga domarna. Trots detta proklamerade Anne Vadasz Nilsson, generaldirektör för EI, att domarna var en ”katastrof” och ”självklart” skulle överklagas.
63. Samma dag som förvaltningsrättens domar meddelades gick EI också ut med ett pressmeddelande med rubriken ”Extrema höjningar för elnätskunderna”, se Bilaga 7. I pressmeddelandet angavs bland annat följande:

”Domarna från Förvaltningsrätten i Linköping idag om elnätsföretagen avgifter kommer att få helt orimliga konsekvenser för elnätskunderna, säger Anne Vadasz Nilsson, generaldirektör på Energimarknadsinspektionen. Domstolen har helt och hållet gått på företagens linje och menat att regelverket inte gett utrymme för de begränsningar i avgifterna som Ei gjort. Det visar på behovet av skärpt lagstiftning. Vi kommer självklart att överklaga domarna.”

”Dagens beslut innebär att företagen ges möjlighet att ta ut 196 miljarder i elnätsavgifter, vilket innebär att elnätskunderna kan komma att drabbas av höjningar på uppemot 50 procent”. (Våra understrykningar.)

64. EI informerade således allmänheten om att förvaltningsrättens domar skulle leda till 196 miljarder kronor i intäkter, en siffra som EI visste var felaktig. I branschtidskriften ERA (nr 1 2014) har Tony Rosten, ställföreträdande generaldirektör hos EI, uttalat sig angående debatten om nätavgifterna, se Bilaga 8. I artikeln anges att ”Tony Rosten [medger] att siffran 196 miljarder inte är helt realistisk, eftersom det inte är troligt att

alla nätföretag kommer att begära omprövning av intäktsramarna” och att han ”ser siffran mer som ett teoretiskt räkneexempel på vad domarna skulle kunna betyda för den samlade avgiftsnivån”. (Våra understrykningar.) EI vet således att man använt en felaktig uppgift. Att en myndighet medvetet går ut med felaktiga uppgifter till allmänheten om innebörden av en domstols beslut för att tjäna sina egna syften utgör ett allvarligt brott mot objektivitetsprincipen.

65. EI:s ovannämnda agerande och språkbruk brister i objektivitet. Det är minst sagt anmärkningsvärt att en myndighet, dess generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör använder sig av så värdeladdade uttryck ifråga en svensk domstols avgörande, särskilt som Domen i hög grad präglas av noggranna och utförliga resonemang grundade på ett mycket omfattande utredningsmaterial. Det är också, som nyss konstaterats, anmärkningsvärt att en myndighets generaldirektör framför hård kritik mot att enskilda använder sig av sin lagenliga rätt att överklaga myndighetens beslut och dessutom antyder att enskilda ska behöva ”riskera något” genom att överklaga. Enskildas rätt att överklaga myndighetsbeslut utan att behöva riskera påföljder eller repressalier är grundläggande i en rättsstat. Kritiken framstår också som märklig mot bakgrund av att EI tidigare uttalat exempelvis följande:

”Flertalet frågor får dock, liksom idag, bli föremål för EIs bedömning och får därför sin slutliga lösning först i myndighetens beslut och efterföljande rättspraxis. EI:s beslut kan även fortsättningsvis bli föremål för överprövning av förvaltningsdomstol. På så vis garanteras också en rättssäker prövning i det enskilda fallet.”²²

66. Komplettering I ger ytterligare uttryck för bristande objektivitet.
67. Fortum kommer nedan i avsnitt 11.3 bland annat att redogöra för hur EI feltolkar Domen och förvränger förvaltningsrättens domskäl. Som påpekats ovan har EI till exempel gått ut offentligt med uppgiften att ”[f]örvaltningsrättens beslut innebär att företagen får rätt att ta ut 196 miljarder av kunderna, vilket är mer än företagen ansökt om”²³ trots vetskapen om att denna uppgift är felaktig. Det framgår med tydlighet av Domen att förvaltningsrättens avgörande *inte* kan leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp (förvaltningsrätten förklarar att

²² Se Principrapporten, s. 24.

²³ Se EI:s pressmeddelande i Bilaga 7.

dess beslut om återförvisning ”kan inte leda till en större höjning av intäktsramen än för redovisningsenheten ansökt belopp”).²⁴ Någon rätt för företagen att ta ut mer i intäkter än vad företagen ansökt om, vilket var totalt cirka 182 miljarder konor, föreligger således inte. Trots detta upprepar EI ett flertal gånger i Komplettering I den felaktiga uppgiften om att företagen skulle ha rätt att ta ut 196 miljarder kronor av kunderna och använder dessutom denna siffra för att visa på den ”orimliga avkastning” som Domen påstås resultera i.

68. I kravet på objektivitet ligger vidare att myndigheten, förutom att utgå från korrekt information, ska bidra till en allsidig och rättvisande bild av de frågor som nu är under rättslig prövning. Den argumentation EI för i Komplettering I utgör ett flagrant exempel på motsatsen.
69. I sitt överklagande använder EI olika ekonomiska begrepp och resonemang på ett sätt som är felaktigt och direkt vilseledande. Dessa begrepp och resonemang används sedan som ”sanningar” i olika försök att underbygga EI:s argumentation. Till detta kommer att EI vantolkar Domen. EI utgår till exempel från att förvaltningsrätten funnit att det finns mer eller mindre uppenbara felaktigheter i schablonmetoden (uttryckt som ”allvarliga brister” etc.) men att metoden måste tillämpas trots dessa felaktigheter. Denna ”tolkning” saknar helt stöd i förvaltningsrättens avgörande. EI:s agerande strider således även i detta avseende mot objektivitetsprincipen.

9 Schablonmetoden

9.1 Schablonmetodens tillkomst

9.1.1 EI beskriver schablonmetoden som ett olycksfall i arbetet

70. Som Fortum framhållit vid förvaltningsrätten är EI:s beslut om intäktsramar av helt avgörande betydelse för elnätsföretagens verksamhet och möjligheter att svara upp mot de lagstadgade kraven på att tillhandahålla säkra, tillförlitliga och effektiva elnät.²⁵ Beslutet rör vitala samhällsintressen. Felaktiga beslut innebär kort sagt betydande risker

²⁴ Se bl.a. punkten 6 i domslutet och s. 90 i Domen.

²⁵ Se Fortums kompletterande överklagande vid förvaltningsrätten den 8 juni 2012, avsnitt III: 1.3-1.5 och Fortums inläga vid förvaltningsrätten av den 22 mars 2013, punkten 12.

för den framtida nätverksamheten. Det måste därför förutsättas att EI fattar väl övervägda beslut i enlighet med ellagens bestämmelser och intentionerna bakom dessa.

71. Det nyss sagda borde givetvis vara en självklarhet och prägla den myndighetsutövning som i förevarande fall kommer till uttryck genom EI:s makt att bestämma elnätsföretagens intäktsramar, dvs. de intäkter elnätsföretagen tillåts ha.
72. Det är därför med förvåning som Fortum tar del av hur EI i Komplettering I beskriver den av EI själv framtagna schablonmetoden. EI ägnar mycket kraft och utrymme åt att föringa den metod för beräkning av intäktsramen som EI under två års tid ägnade sig åt att arbeta fram. Enkelt uttryckt försöker EI nu utmåla bilden av att schablonmetoden närmast utgör ett "olycksfall i arbetet".
73. EI beskriver nu också schablonmetoden som en "arbetshypotes" eller "preliminär beräkningsgrund" som EI arbetade utifrån under en period "när tillräcklig data inte fanns att tillgå".²⁶ Enligt EI är schablonmetoden "inte och har aldrig varit bindande för Ei eller för någon annan" och "finns inte beskriven i några myndighetsföreskrifter"²⁷. Det föreligger enligt EI "allvarliga brister" i metoden.²⁸
74. Efter att ha konstaterat att det knappast finns något enkelt och i alla delar tillfredsställande sätt att göra den "skälighetskontroll" som – enligt Komplettering I – "krävs av 5 kap 6 § ellagen" fortsätter EI att det "optimala hade naturligtvis varit om nätmyndigheten trots frånvaro av data från nätföretagen genom en lycklig slump hade lyckats utforma en metod för beräkning av kostnader som gav ett i alla avseenden skäligt resultat från början" men tillägger att "[m]öjligheten att lyckas med ett sådant konststycke måste dock betraktas som begränsad".²⁹
75. Som nyss konstaterats är EI:s beslut om intäktsramar av avgörande betydelse, inte bara för elnätsföretagens verksamhet, utan på sikt också för den samhällskritiska infrastruktur som elnäten utgör. EI förklarar emellertid i Komplettering I i realiteten att man inte kunnat utföra sitt uppdrag trots två års arbete med schablonmetoden. Ett enligt

²⁶ Komplettering I, punkten 5.2.6.

²⁷ Komplettering I, punkterna 5.2.5 och 5.2.6.

²⁸ Komplettering I, punkten 7.4.7.2.

²⁹ Komplettering I, punkten 7.1.4.

EI ”korrekt” utfall av schablonmetoden hade endast varit resultatet av en ”lycklig slump” eller ett ”konststycke”. Det torde tillhöra ovanligheterna att en myndighet beskriver resultatet av sitt eget arbete under två års tid på ett så nedvärderande sätt. Schablonmetoden ger inte heller ett slumpmässigt resultat. Det gör däremot övergångsregeln.

76. Det ska i sammanhanget noteras att EI också tycks vara av uppfattningen att det överhuvud inte är möjligt att ta fram någon sådan ekonomisk metod för beräkning av intäktsram som förutsätts i ellagen. EI anger nämligen att ”oavsett vilken metod som tillämpas” så måste resultatet ”skälighetskontrolleras”.³⁰
77. EI underkänner sedan resultatet av sitt fleråriga arbete med konklusionen att schablonmetoden är behäftad med ”allvarliga brister”.³¹ Dessa påstått allvarliga brister konkretiseras emellertid inte på annat sätt än att resultatet blev högre än EI förväntat sig. Huruvida detta skulle kunna bero på att elnätsföretagen – som EI före de överklagade besluten själv konstaterat vid flera tillfällen – tidigare tagit ut för låga tariffer gör EI inte ens ett försök att undersöka. När EI i Komplettering I försöker visa att resultatet blev för högt genom att redovisa effekterna av Domen utgår EI från siffror som EI vet är grovt felaktiga. Fortum återkommer till detta i avsnitt 12 nedan.
78. EI har under den tid då framtagandet av schablonmetoden pågick, inte vid något tillfälle eller vid något av de många sammanträden som hölls med elnätsföretagen, förklarat eller ens antytt att man arbetade med en ”preliminär beräkningsgrund” eller en ”arbetshypotes”. Inte heller antyde EI vid något tillfälle att man saknade data. Mot bakgrund av den mängd information som EI löpande hämtat in från elnätsföretagen inom ramen för de olika tillsynsmetoder EI tillämpat framstår påståendet om ”frånvaro av data” i sig som anmärkningsvärt. Om EI nu inom ramen för arbetet med att ta fram metoden ansett sig sakna data i något avseende hade EI enkelt kunnat begära in sådana data, till exempel genom att göra stickprov på vissa elnätsföretag.
79. EI förklarade exempelvis i Slutrapporten att ”[r]edan vid inlämnandet [av sitt förslag till intäktsram] kan nätföretaget i huvudsak ta del av EI:s metod för prövning av ett

³⁰ Komplettering I, punkterna 4.3.5, 6.2.2, 7.1.2 och 9.1.

³¹ Komplettering I, punkten 7.4.7.2.

förslag till intäktsram genom IT-systemet KENT".³² Att man i själva verket arbetade med en "arbetshypotes" antyddes inte ens.

80. IT-systemet KENT togs fram av EI i syfte att elnätsföretagen skulle kunna rapportera in de uppgifter som EI behövde för att kunna beräkna intäktsramen, dvs. vilka anläggningstillgångar som skulle ingå i kapitalbasen och uppgifter om dessa, investeringar och utrangeringar under tillsynsperioden och uppgifter för beräkning av löpande kostnader.³³ I Handboken för redovisning av intäktsram angavs att de efterfrågade "[u]ppgifterna ska rapporteras i KENT och ligger till grund för att beräkna nätföretagens intäktsram enligt EI:s sk. schablonmetod. Med schablonmetod avses den intäktsram som beräknas i inrapporteringssystemet KENT utifrån de uppgifter som nätföretaget redovisat."³⁴
81. EI hade således tagit fram ett särskilt IT-system i syfte att utföra beräkningar enligt den av EI framtagna schablonmetoden. Även detta visar att EI:s påstående att schablonmetoden enbart skulle ha utgjort en "arbetshypotes" är felaktigt.
82. Det bör också framhållas att övergångsregeln inte ingick i KENT. EI:s introduktion av övergångsregeln står således i direkt strid mot myndighetens uttalande om att elnätsföretagen skulle kunna "i huvudsak ta del av EI:s metod för prövning av ett förslag till intäktsram genom IT-systemet KENT".
- 9.1.2 *EI bekräftade i nära anslutning till Beslutet och när EI hade all information att schablonmetoden skulle tillämpas vid bestämmandet av intäktsramarna*
83. I Slutrapporten informerade EI om att EI "under cirka två år utarbetat en metod för prövning av nätföretagens förslag till intäktsram",³⁵ dvs. schablonmetoden. Någon antydning om att man arbetat med en "preliminär beräkning" eller "arbetshypotes" finns givetvis inte i Slutrapporten. Inte heller antyddes att EI skulle ha arbetat med metoden trots "frånvaro av data" från elnätsföretagen.

³² Slutrapporten, avsnitt 2.4.3, s. 35.

³³ I Handbok för redovisning av intäktsram anges i kap. 5-7 i detalj vilka uppgifter som skulle redovisas in i KENT.

³⁴ Handbok för redovisning av intäktsram, avsnitt 9.2, s. 68.

³⁵ Slutrapporten, s. 5.

84. Strax innan Beslutet meddelades skrev EI också i ett brev till elnätsföretagen att utgångspunkten för prövningen av intäktsram "givetvis" skulle vara "den schablonmetod EI tagit fram för att beräkna den intäkt ett företag långsiktigt behöver för att säkerställa att driften sker med en hög leveranssäkerhet och att nödvändiga investeringar kan genomföras för att utveckla näten"³⁶. Brevet tillställdes elnätsföretagen den 9 september 2011. Elnätsföretagen hade i vart fall nästan sex månader innan dess (senast den sista mars 2011) levererat in all den information som skulle ligga till grund för EI:s beslut om intäktsramar. I alla händelser förelåg således vid detta tillfälle inte längre någon "frånvaro av data" från elnätsföretagens sida.
85. Brevet av den 9 september 2011 kommenteras ytterligare i avsnitt 10 nedan.
86. Trots att EI i september 2011 således hade all den information vars påstådda avsaknad i Komplettering I (februari 2014) får motivera EI:s starka avståndstagande till schablonmetoden, förklarade då EI att schablonmetoden "givetvis" skulle utgöra utgångspunkten för prövningen och att denna tagits fram för att "långsiktigt ... säkerställa att driften sker med en hög leveranssäkerhet och att nödvändiga investeringar kan genomföras för att utveckla näten." I detta skede var således schablonmetoden alltjämt den självklara utgångspunkten för hur intäktsramarna skulle bestämmas i de kommande besluten (meddelade i slutet av oktober 2011). Den totala omsvängning som sker i Komplettering I föranleds endast av att EI genom att underminera sin egen metod avser att försöka förbättra sina processuella möjligheter.
87. Mot bakgrund av hur EI nu inte vill vidkännas schablonmetoden finns det skäl att beröra det i själva verket mycket omfattande och noggranna utredningsarbete som föregick metoden.
- 9.1.3 *Utarbetandet av schablonmetoden*
88. EI påbörjade arbetet med utarbetandet av metoden för att fastställa intäktsramen redan år 2009. EI fick den 26 februari 2009 i uppdrag av regeringen att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som regeringen ansåg borde meddelas för att möjliggöra en förhandsgranskning av elnätsföretagens intäkter, se regeringsbeslut i Bilaga 9.

³⁶ EI:s generaldirektörs brev till samtliga lokal- och regionnätsföretag daterat den 9 september 2011 (Bilaga 2 till Komplettering I).

89. EI påbörjade ett intensivt och ambitiöst arbete med att utveckla metoden för att fastställa intäktsramarna. Arbetet har beskrivits i årsredovisningar m.m. från EI. En beskrivning av EI:s arbete återfinns exempelvis i EI:s årsredovisning för 2009, se Bilaga 10. I årsredovisningen anges bland annat att EI ”[i] syfte att bedriva utvecklingsarbetet med den nya förhandsregleringen på ett öppet och transparent sätt, har [...] inhämtat synpunkter och kvalitetssäkrat arbetet genom ett mycket stort antal externa kontakter under året.”³⁷ Av årsredovisningen framgår även att bland annat följande åtgärder vidtogs under år 2009:

- EI anordnade elva referensgruppsmöten till vilka en bred grupp av berörda företag, branschorganisationer, myndigheter inom området och andra intressenter inbjöds att delta.
- Ytterligare två referensgruppsmöten hölls avseende föreskrifter kopplade till förhandsregleringen. Till dessa möten bjöd EI in representanter för elnätsföretag, Svensk Energi, Affärsverket svenska kraftnät och Elrådgivningsbyrån.
- EI:s projektgrupper bjöd löpande och vid 16 olika tillfällen under året in Svensk Energi och elnätsföretag till specifika möten i syfte att inhämta mer detaljerade metodfrågor kring förhandsregleringen såsom bestämningen av kapitalbas, kvalitet och löpande kostnader.
- EI anordnade tre workshops om specifika frågor avseende förhandsregleringen dit externa intressenter inbjöds att delta.
- Projektgruppen genomförde tio individuella företagsbesök där fokus låg på en fördjupad diskussion kring företagets praktiska möjligheter att tillämpa den nya tillsynsmetoden.
- Fyra pilotprojekt genomfördes, varav två med stöd av externa konsultföretag. Syftet med pilotprojekten var att bedöma hur kapitalbasen kan beräknas i

³⁷ Årsredovisningen 2009, s. 11.

elnätsföretag med normkostnader samt hur företagens löpande kostnader kan beräknas i den nya förhandsregleringen.

90. Under 2009 utfärdade EI också Principrapporten (EI R2009:09 "Förhandsreglering av elnätsavgifter - principiella val i viktiga frågor"), se Bilaga 11. Rapporten innehöll bland annat "en beskrivning av den nya tillsynsметод som EI avser använda för att fastställa intäktsramarna".³⁸ I rapporten beskrev EI hur skäliga kapitalkostnader och skäliga löpande kostnader skulle beräknas, att en kapacitetsbevarande princip skulle användas tillsammans med real annuitet, att avkastningskravet skulle beräknas i enlighet med WACC-metoden samt att EI avsåg att skilja mellan påverkbara och opåverkbara löpande kostnader. Redan i denna rapport, daterad i oktober 2009, beskrev EI således utformningen av schablonmetoden.
91. Hur EI:s arbete med att utforma schablonmetoden fortskred under år 2010 framgår av EI:s årsredovisning för 2010, se Bilaga 12. I årsredovisningen angavs bland annat att "den nya metoden för förhandsregleringen av elnätsavgifter slagits fast" (vår understrykning) under året som gått.³⁹ Vidare angavs att "[e]n kombination av skriftlig information, genom flera rapporter och promemorior, och muntlig kommunikation, genom möten och utbildningar, har lagt en god grund för den nya förhandsregleringen."⁴⁰
92. EI ansåg sig således vid denna tidpunkt ha en "god grund för den nya förhandsregleringen", något som svårligen låter sig förenas med det nu framförda påståendet av innebörd att EI i stort sett saknat grund för den nya regleringen.
93. EI beskrev även den nya metoden enligt följande:
- "Metoden består av tre principiella delar; hur kapitalkostnad, löpande kostnader samt kvaliteten i nätverksamheten för en tillsynsperiod beräknas. För att utreda, utveckla och kommunicera den nya tillsynsметодens olika delar har vi tagit fram fem rapporter, tre promemorior och två föreskrifter under året."⁴¹*

³⁸ Principrapporten, s. 11.

³⁹ Årsredovisningen för 2010, s. 20.

⁴⁰ Årsredovisningen för 2010, s. 20.

⁴¹ Årsredovisningen för 2010, s. 23.

94. Som redan framhållits sägs varken i årsredovisningen eller i de rapporter som publicerades under 2010 – inklusive EI:s Slutrapport – något om att schablonmetoden endast skulle utgöra en ”hypotes” för EI:s fortsatta arbete eller en preliminär metod för beräkning av intäktsramen.
95. I EI:s Slutrapport som publicerades i december 2010 uppgav EI att syftet var att elnätsföretagen skulle få en samlad bild av schablonmetoden och de olika rapporter om förhandsregleringen som publicerats under 2009 och 2010. I rapporten angavs visserligen att några frågeställningar var kvarstående.⁴² Dessa rörde dock inte schablonmetodens vara eller icke vara, utan detaljfrågor såsom vilka avskrivningstider som skulle komma att tillämpas för olika typer av anläggningstillgångar.
96. Av ovanstående framgår med tydlighet att schablonmetoden utarbetades efter cirka två års noggrann analys och utredning av EI på uppdrag av regeringen och i samråd med ett stort antal externa aktörer. Om det skulle ha funnits några ”*allvarliga brister*”, som EI nu påstår, hade EI och andra aktörer som deltog i arbetet givetvis uppmärksammat detta. Schablonmetoden är således i själva verket väl underbyggd och genomtänkt från EI:s sida och är väl förenlig med ellagens bestämmelser och syften. EI:s försök att av processtaktiska skäl distansera sig från schablonmetoden genom att närmast beskriva den som ett slags ”*trevare*” i avvaktan på att den testades mot den verklighet som EI i Komplettering I påstår sig ha saknat kännedom om, saknar kort sagt all verklighetsförankring.
- 9.1.4 *Resultatet av EI:s arbete med att ta fram schablonmetoden*
97. EI hade inför arbetet med att ta fram tillsynsmetoden en ambition om att metoden skulle vara ”*tydlig och väldokumenterad*”.⁴³ Detta lyckades EI med – såvitt avsåg schablonmetoden. Det arbete som EI bedrev för att ta fram schablonmetoden, och som beskrivits ovan, resulterade bland annat i följande material:
- Rapporten EI R2009:09 ”Förhandsreglering av elnätsavgifter – principiella val i viktiga frågor”, som på 121 sidor ”översiktligt” beskriver den nya tillsynsmetoden.

⁴² Slutrapporten, s. 5.

⁴³ Se t.ex. Principrapporten, s. 25.

- Rapporten EI R2010:06 "Löpande kostnader i förhandsregleringen – grundprinciper vid beräkningen", som på 45 sidor beskriver "de metoder EI avser att använda för att fastställa en skälig löpande kostnad för den första tillsynsperioden".
- Rapporten EI R2010:07 "Värdering av elnätsföretagens kapitalbas i förhandsregleringen", som på 263 sidor (inklusive bilagor) i detalj "beskriver hur EI avser att värdera elnätsföretagens kapitalbas".
- Rapporten EI R2010:08 "Kvalitetsbedömning av elnät vid förhandsreglering", som på 58 sidor beskriver "hur kvalitet i elnätsföretagens sätt att bedriva nätverksamhet ska bedömas under perioden 2012-2015" och "hur stor påverkan denna bedömning ska ha på intäktsramen".
- Rapporten EI R2010:11 "Förhandsregleringens krav på effektiviseringar – intäktsramen för löpande kostnader", som på 91 sidor "redovisar förhandsregleringens krav på effektiviseringar och beräkningen av en intäktsram för de löpande kostnaderna".
- Föreskrifterna EIFS 2010:6 "Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om nätkoncessionshavares förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek". Föreskrifterna innehåller 13 sidor detaljerade bestämmelser om elnätsföretagens skyldighet att lämna förslag om intäktsram och redovisa de uppgifter som krävs för att EI ska kunna pröva förslaget.
- Promemoriorna EI PM2010:11 "Normvärden för anläggningar med spänning upp till och med 24 kV", EI PM2010:12 "Normvärden för anläggningar med spänning över 24 kV" och EI PM2010:13 "Komplettering av normvärdeslista för anläggningar med spänning upp till och med 24 kV". Promemoriorna redogör på sammanlagt 75 sidor för EI:s arbete med att ta fram normvärden för att beräkna kapitalbasen.

- Rapporten EI R2010:24 "Förhandsrapportering av elnätstariffer – slutrapport inför första tillsynsperioden 2012-2015", vari på 50 sidor "redovisas EI:s tillsynsmetod för prövning av ett förslag till intäktsram".
- Föreskrifterna EIFS 2011:1 "Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om vad som avses med kvaliteten i nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten vid fastställande av intäktsram". Föreskrifterna innehåller 6 sidor detaljerade bestämmelser om vad som ska avses med "kvalitet" enligt 5 kap. 7 § ellagen.
- Promemorian EI PM2011:02 "Slutliga normvärden för elnätsanläggningar i första tillsynsperioden 2012-2015", som på 8 sidor "beskriver utredningen bakom beslutade normvärden".
- Promemorian EI PM2011:03 "Ränta vid omräkning från kapitalkostnad till löpande kostnad i förhandsregleringen", som på 3 sidor anger vilken ränta som ska gälla när en kostnad för anläggning som elnätsföretaget äger, hyr eller leasar i vissa fall ska räknas om från kapitalkostnad till löpande kostnad.
- Promemorian EI PM 2011:07 "Kalkylränta i elnätsverksamhet", som på 110 sidor (inklusive bilagor) redovisar vilken kalkylränta som "EI kommer att tillämpa för tillsynsperioden 2012-2015" och EI:s analysarbete bakom beslutet.
- EI:s "Handbok för redovisning av intäktsram", som på 144 sidor ger en detaljerad handledning till elnätsföretagen vid deras inrapportering av uppgifter för beräkning av intäktsram enligt schablonmetoden.

98. Av ovanstående framgår att schablonmetoden varit både genomarbetad och väldokumenterad. EI har i det gedigna rapportmaterialet, som omfattar nästan 1 000 sidor, behandlat olika frågeställningar som innefattas i schablonmetoden och redogjort för sina olika ställningstaganden härvidlag. Det är tydligt att schablonmetoden inte utgjort någon preliminär "arbetshypotes". Det är dock slående att möjligheten att någon övergångsregel skulle komma att tillämpas vid besluten inte berörts med ett ord i rapportmaterialet.

99. Det ska också noteras att EI i Komplettering I påstår att elnätsföretagens historiska intäkter är ”en parameter som Ei har att beakta”⁴⁴ vid fastställandet av intäktsram. Hade EI haft denna uppfattning även under det omfattande arbetet med att ta fram tillsynsmetoden borde detta rimligen ha framgått i någon av de rapporter och promemorior som tagits fram av EI under arbetets gång.

9.2 Särskilt om EI:s val av real annuitet för fördelning av kapitalkostnader

100. Den historieomskrivning som EI gör i Komplettering I omfattar även EI:s val av real annuitet som utgångspunkt för beräkning och fördelning av kapitalkostnader för elnätsföretagens investeringar.
101. EI anger bland annat att ”[n]är det gäller själva beräkningen av kapitalkostnader, det som i propositionen benämns ’avskrivningsmetod’, diskuteras fyra olika metoder: nominell linjär, nominell annuitet, real linjär och real annuitet, men det uttrycks ingen preferens för någon viss metod”⁴⁵ samt att ”[s]åvitt gäller beräkning av kapitalkostnaderna kan nätmyndigheten åtminstone tillämpa någon av metoderna real linjär eller real annuitet då båda dessa bygger på en kapacitetsbevarande ansats”⁴⁶.
102. EI:s beskrivning är missvisande. Nätmyndigheten kan inte alls välja mellan en real linjär metod och real annuitet. När Beslutet meddelades var det sedan länge fastslaget att EI var bunden vid att tillämpa en real annuitetsmetod.
103. Fortum framhåller följande beträffande bakgrunden till valet av real annuitet.
104. I prop. 2008/09:141 tog regeringen ställning för ett kapacitetsbevarande perspektiv och anförde bland annat följande på s. 72-73:

”... nätföretagen [har] sedan flera år tillbaka varit informerade om att [EI] avsett att utgå från ett kapacitetsbevarande perspektiv och ett nuanskaffningsvärde vid bedömningen av en skälig nättariff. [...] Att frångå nuvarande principer bör därför generellt förstärka regleringsrisken i nätverksamheten samt öka risken för oförutsedda konsekvenser för kundernas nättariffer.”

⁴⁴ Komplettering I, punkten 7.3.7.

⁴⁵ Komplettering I, punkten 4.2.3.2.

⁴⁶ Komplettering I, punkten 4.3.2.

”Regeringen anser sammanfattningsvis inte att utredningen presenterat avgörande skäl som talar för att frångå den nuvarande regleringsmodellens ansats, som bygger på ett kapacitetsbevarande perspektiv.”

”Med hänsyn till att det är påkallat med mer detaljerade föreskrifter om värderingsmetoden bör bestämmelserna i lagen kompletteras med ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter i ämnet. [...] Föreskrifterna kommer att få stor betydelse för intäktsramens storlek. De är därför av en sådan karaktär att de bör meddelas genom regeringsförordning. Regeringen föreslår därför ingen rätt till subdelegation.”

105. Av det anförda följer att EI har haft att utgå från att en kapacitetsbevarande princip ska tillämpas när EI fastställer hur intäktsramen ska beräknas. Någon valfrihet för EI har inte förelegat i detta avseende.
106. EI tog också tydligt ställning för en kapacitetsbevarande princip och användning av real annuitet redan i sin Principrapport. EI anförde bland annat följande:

”Den kapacitetsbevarande principen har två huvudsakliga fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Den ena är att så länge en anläggningstillgång, oavsett ålder, har en förmåga att leverera en tjänst till kunden åsätts den en kapitalkostnad. Detta ger incitament för företagen att nyttja anläggningar så länge som de klarar av att leverera en tjänst med tillräckligt god kvalitet. Den andra fördelen är att kapitalkostnader som baseras på nuanskningsvärden (vad anläggningen skulle ha kostat idag) ökar förutsättningarna för en samhällsekonomiskt effektiv prissignal, dvs. priset speglar värdet på tjänsten.

[...]

Den kapacitetsbevarande principen är, ur elnätsföretagets synvinkel, förknippad med högre risk än den förmögenhetsbevarande principen. Detta beror på att utvecklingen av nuanskningsvärdet för elnätsanläggningar kan avvika från inflationen och därmed riskeras nuvärdessumman av kapitalkostnaderna att bli lägre än grundinvesteringen. En tillämpning av en kapacitetsbevarande princip kan därför innebära en större risk för nätägaren och kan därmed motivera en större riskkompensation, normalt sett en högre kalkylränta. Denna risk kan sägas bli förflyttad till kunden om man väljer att tillämpa en förmögenhetsbevarande princip. Det kan motivera en lägre kalkylränta. En högre riskkompensation för elnätsföretagen vid tillämpning av en kapacitetsbevarande princip innebär å andra sidan en högre intäktsram vilket också kan drabba kunderna via högre tariffer.

[...]

EI avser att tillämpa en kapacitetsbevarande princip vid beräkning av kapitalkostnader. Verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader vilket EI anser uppnås om anläggningar byts ut när det är befogat ur kvalitetssynpunkt och

inte då tillgångarna är avskrivna. Regleringen ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten vilket EI anser bäst uppnås om priset signalerar vad det kostar att bibehålla nätets kapacitet.

[...]

Nätföretagen får med en kapacitetsbevarande princip också stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. Ytterligare ett viktigt mål med regleringen är att den ska understödja utvecklingen av en väl fungerande elmarknad. Slutligen anges också, om än indirekt, att stabila nättariffer är ett mål med regleringen (s. 49). Att skapa långsiktiga villkor för företagen anser EI bäst uppfylls av den kapacitetsbevarande principen som innebär att nätföretagens ersättningen 'följer med' prisutvecklingen på elnätstillgångar. Detta bör skapa förutsättningar för stabila tariffer och en väl fungerande elmarknad.'⁴⁷ (Våra understrykningar.)

107. Det är således tydligt att EI ansett att en kapacitetsbevarande princip ska tillämpas.
108. När det gäller val av metod för fördelning av kapitalkostnader över tiden återfinns en utförlig diskussion på sidorna 35-43 i Principrapporten.
109. EI konstaterar inledningsvis att "[d]et som värderas hos en kund när denne köper tjänsten bör rimligen vara oberoende av om tjänsten har levererats av en ny eller äldre anläggning" och att "[o]m ett äldre nät erbjuder samma kvalitet som ett yngre nät och förutsättningarna i övrigt är helt lika så bör tillsynsmetoden sträva efter att nätföretagen i de två olika näten, vid en given tidpunkt, erhåller samma intäktsram. Detta uppnås genom att skapa en modell med reallt konstanta totalkostnader".⁴⁸
110. EI konstaterar vidare att för det fall ett kapacitetsbevarande perspektiv ska tillämpas, medför detta att en real kapitalkostnadsmetod för fördelning av kapitalkostnader ska användas.⁴⁹ EI anger att "[e]n real metod i ett kapacitetsbevarande perspektiv innebär att kapitalbasen återkommande nuanskaffningsvärderas och att en real kalkylränta används för att beräkna avkastningen"⁵⁰. EI gör sedan en jämförelse mellan en real linjär metod i ett kapacitetsbevarande perspektiv (RL) och real annuitet i ett kapacitetsbevarande perspektiv (RA) och konstaterar bland annat följande:

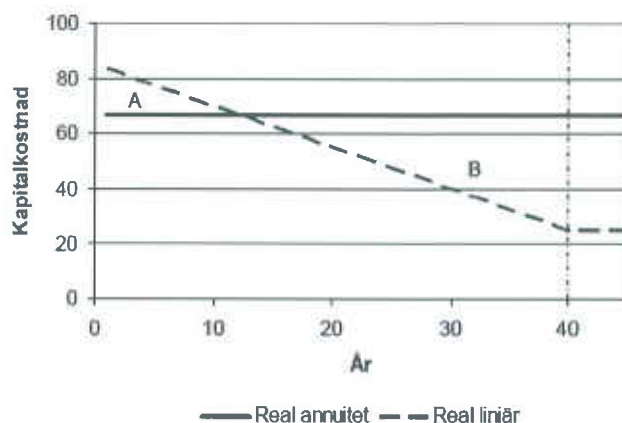
⁴⁷ Principrapporten (EI R2009:9) avsnitt 5.3-5.4 på s. 32-33.

⁴⁸ Principrapporten, avsnitt 6.3, s. 37.

⁴⁹ Principrapporten, avsnitt 6.4, s. 37.

⁵⁰ Principrapporten, avsnitt 6.4, s. 37.

”Vid val av en RL metod så är kapitalkostnaden högre i början och minskar ju äldre en anläggning blir medan en RA metod har en konstant kapitalkostnad över en anläggnings livslängd. Detta illustreras i figuren nedan med ett exempel på en reglermässigt fastställd avskrivningstid på 40 år och en kalkylränta på 6 % samt en investering på 1000.



Figur 3 Jämförelse mellan real annuitet (RA) och real linjär (RL)

Vid en första anblick kan det framstå som att den reala annuiteten är mindre fördelaktig för kunderna över den 40 åriga avskrivningstiden (triangel A är mindre än triangel B). Detta beror på att pengar i nutid värderas högre än pengar i framtid, dvs. kalkylräntan är positiv. Nuvärdet av kapitalkostnaderna är dock densamma under den reglermässiga avskrivningstiden oavsett om man använder den reala annuiteten eller den reala linjära metoden.⁵¹ (Vår understrykning.)

111. EI har således själv konstaterat att nuvärdet av kapitalkostnaderna är detsamma vid real annuitet och real linjär metod. Trots detta använder EI i Bilaga 1 till Komplettering I i princip samma graf som ovan för att illustrera EI:s påstående att valet av real linjär metod eller real annuitet ”ger mycket stor påverkan på slutresultatet”⁵², vilket EI således vet är felaktigt.
112. I Principrapporten noterar EI att Konkurrensverket lämnat synpunkter. Konkurrensverket förespråkade att en åldersjusterad nuanskaffningskostnad (NUAK) borde användas som utgångspunkt för beräkning av kapitalkostnaden och att NUAK borde fördelas med en real linjär metod. EI anför dock följande:

⁵¹ Principrapporten, avsnitt 6.4.3, s. 39.

⁵² Komplettering I, punkten 4.3.2.

”EI har noga övervägt Konkurrensverkets synpunkter men bedömt att skälen för att tillämpa en real annuitetsmetod överväger när målsättningen är att intäktsramen ska relatera till kvalitet och stabila tariffer över tiden snarare än anläggningars ålder.

Även av praktiska skäl bedömer EI att en real annuitet är att föredra framför en real linjär metod eftersom en real linjär metod kräver en åldersbestämning av nätet.”⁵³
(Vår understrykning.)

113. Det förelåg således inte någon tveksamhet om att EI skulle tillämpa en real annuitet vid beräkning av kapitalkostnader. EI:s påpekande att real annuitet är att föredra eftersom en real linjär metod kräver åldersbestämning av näten bör noteras. För många av elnätsföretagen är det svårt att åldersbestämma näten och de olika anläggningarnas/komponenternas ålder. Åldersbestämningen försvåras också av att delar av näten som utåt framstår som en enhet i själva verket kan bestå av delvis utbytta delar eller komponenter. En metod som bygger på en åldersbestämning av näten föranleder således betydande komplikationer, något EI undviker genom att förorda en real annuitetsmetod.
114. I EI:s Slutrapport bekräftade EI valet av en kapacitetsbevarande princip och real annuitet. EI anför bland annat följande i Slutrapporten:
- ”[EI] tillämpar en kapacitetsbevarande princip vilket innebär en real kapitalkostnadsmetod. EI har valt att använda real annuitet för att beräkna kapitalkostnaderna, vilket innebär att nuanskningsvärdet för anläggningarna multipliceras med en annuitetsfaktor, beräknad utifrån bestämda värden på realränta och avskrivningstid. Detta är samma metod som EI har använt sedan 2003 och kapitalkostnadsmetoden är därmed densamma vid övergången till förhandsprövning av nättarifferna.”⁵⁴*
115. Av ovanstående uttalanden i förarbeten och EI:s egna rapporter följer att EI tidigt beslutat att en kapacitetsbevarande princip ska tillämpas och att EI valt real annuitet som metod för fördelning av kapitalkostnad.
116. Kapitalbasförordningen är inte heller neutral i fråga om metod för fördelning av kapitalkostnader på sätt som EI försöker antyda.⁵⁵ Enligt förordningen ska en tillgång som ingår i kapitalbasen åsättas ett nuanskningsvärde. Detta stämmer i sig väl med

⁵³ Principrapporten, avsnitt 6.7, s. 43.

⁵⁴ Slutrapporten, s. 17, första stycket.

⁵⁵ Se t.ex. Komplettering I, punkten 7.4.6.3.

den kapacitetsbevarande ansatsen. Det saknas helt bestämmelser om åldersbestämmelser av anläggningarna eller om att kapitalförslitningen ska beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet. Bestämmelser av båda slag är nödvändiga om en real linjär metod ska användas.

117. Det kan noteras att den nya förordningen avseende fastställande av intäktsramar enligt naturgaslagen – där man kommer att övergå till en real linjär metod – innehåller bestämmelser av nu berört slag.⁵⁶ EI har nyligen också föreslagit en övergång till en real linjär metod för elnätsföretagen. I förslaget till bestämmelser om kapitalförslitning anges nu att kapitalförslitningen ska ”beräknas som en fast andel av nuanskaffningsvärdet”. EI noterar också att den nya metoden kräver uppgifter om anläggningarnas ålder.⁵⁷
118. Det ska också framhållas att en real linjär metod inte är kapacitetsbevarande utan modifieringar i och med att någon avkastning inte utgår efter avskrivningstidens utgång.⁵⁸
119. Det har i realiteten aldrig varit aktuellt att tillämpa nominell annuitet eller en nominell linjär metod som metod för fördelning av kapitalkostnader för tillsynsperioden 2012-2015.

10 EI:s introduktion av övergångsregeln

120. EI:s introduktion av övergångsregeln står i stark kontrast till schablonmetodens tillkomst.
121. Schablonmetoden tillkom efter ett gediget utredningsarbete. Medan schablonmetoden föregicks av omfattande utredningar och kommunikation med elnätsföretagen, tillkom övergångsregeln i ett mycket sent skede av processen och utan föregående kommunikation mellan EI och elnätsföretagen. EI vitsordar själv att övergångsregeln inte ”aviserats” förrän i ”september 2011”.⁵⁹

⁵⁶ Se § 10 i förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet.

⁵⁷ EI R 2014:09, författningsförslag 15 § och avsnitt 4.5.1.

⁵⁸ Se t.ex. Principrapporten, s. 39.

⁵⁹ Komplettering I, punkten 8.1.4.

122. Något utredningsarbete motsvarande det som genomfördes avseende schablonmetoden med referensgrupper, workshops, rapporter och pilotprojekt har inte heller genomförts beträffande övergångsregelns utformning och konsekvenser.
123. Övergångsregeln har införts först i ”elfte timmen”. Detta bekräftas bland annat av det förhållandet att EI, sedan elnätsföretagen utvecklat sina överklaganden, medgivit vissa begränsningar beträffande regelns tillämpningsområde.
124. Förvaltningsrätten har i Domen också funnit att EI ”*brustit i kraven på transparens och förutsägbarhet.*”⁶⁰
125. EI bemöter i Komplettering I detta med att hänvisa till det ovan kommenterade brevet av den 9 september 2011 (Bilaga 2 till Komplettering I). I detta brev talar EI om att ”*[h]ur stora förändringar som kan tillåtas i det enskilda fallet måste naturligtvis bedömas utifrån företagets faktiska intäktsnivå och förhållandena i övrigt.*” (Våra understrykningar.) Detta var första gången EI antydde att något slags modifiering av de intäkter som följer av schablonmetoden skulle kunna komma att ske. Någon närmare beskrivning av den metod EI tänkte sig att tillämpa lämnades inte. Inte heller förklarade EI på vilket sätt EI närmare avsåg att anknyta till de historiska intäkterna. Till detta kommer att det i brevet användes uttryck som ”*i det enskilda fallet*” och det enskilda ”*företagets faktiska intäktsnivå*”. Detta indikerar att EI då förutskickade en individuell prövning företag för företag. Övergångsregeln kom i själva verket att få en generell utformning som (med något undantag) träffar alla elnätsföretag. I ljuset av hur övergångsregeln kom att utformas är brevet i själva verket vilseledande.
126. När brevet tillställdes elnätsföretagen återstod endast två månader innan EI hade att meddela besluten om intäktsramar. Arbetet med schablonmetoden hade då sedan länge avslutats och elnätsföretagen hade långt tidigare redan rapporterat in de uppgifter som ligger till grund för företagens förslag till intäktsramar i KENT. Elnätsföretagen hade således i detta skede varken några möjligheter att modifiera sina uppgifter eller förslag till intäktsramar. Elnätsföretagen hade inte heller några möjligheter att inkomma med synpunkter på regelns utformning redan av det uppenbara skälet att denna inte framgick

⁶⁰ Domen, s. 83, sista stycket.

av brevet. Än mindre bad EI i brevet elnätsföretagen att inkomma med några synpunkter på den i brevet antydda kontrollen för de enskilda elnätsföretagen.

127. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det svårförståeligt hur EI i Komplettering I kan göra gällande att övergångsregeln ”*inte [kan] ha kommit som en överraskning för elnätsbolagen*”⁶¹ och att EI skulle ha varit ”*fullt transparent och även förutsägbar*”⁶².
128. Först efter elnätsföretagens överklaganden medgav EI att opåverkbara kostnader och (något förenklat) nyinvesteringar skulle lyftas ut från regelns tillämpningsområde. Medgivandena bekräftade övergångsregelns karaktär av ett hafsverk.
129. Det ovanstående innebär sammantaget att EI anser att en ekonomisk metod som utarbetats under två år av gediget utredningsarbete och kommunikation med branschens aktörer ska tillämpas gällande en tredjedel av intäktsramen, medan en regel, som inte bygger på någon vedertagen ekonomisk metod och som tillkommit i all hast utan kommunikation med övriga intressenter ska tillämpas för de återstående två tredjedelarna av intäktsramen.
130. I sammanhanget vill Fortum lyfta fram EI:s egna uttalanden från Principrapporten där EI bland annat förklarade följande:
- ”EI:s ambition [är] att tillsynen ska präglas av trovärdighet och långsiktighet. Detta innebär att tillsynen ska vara genomarbetad och förankrad för att skapa förtroende för dess långsiktiga funktion. Det är även viktigt att tillsynen är förutsägbar och transparent, vilket uppnås genom en tydlig och väldokumenterad metod som skapar förutsättningar för att de olika intressenterna ska förstå hur intäktsramarna ska beräknas.”*⁶³ (Våra understrykningar.)
131. Övergångsregeln uppfyller inte något av de kriterier EI redovisar i Principrapporten. EI har genom införandet av övergångsregeln agerat i direkt strid med sina egna ambitioner och ställningstaganden.

⁶¹ Komplettering I, punkten 8.1.4.

⁶² Komplettering I, punkten 8.1.4.

⁶³ Principrapporten, s. 25.

11 Kommentarer till Komplettering I

11.1 EI:s beskrivning av bakgrunden till och syftet med regleringen

132. EI inleder Komplettering I med en redogörelse för bakgrunden till och syftet med förhandsregleringen.⁶⁴ EI:s redogörelse är i huvudsak okontroversiell. Fortum vill dock påpeka följande.
133. EI hänvisar till förekommande regleringar på andra marknader med naturliga monopol: gasnätsmarknaden, telefon- och bredbandsnätsmarknaderna samt järnvägsnätet.⁶⁵ Fortum noterar att tillsynsmyndigheterna på dessa marknader (såvitt Fortum känner till) inte har laborerat med övergångsregler i syfte att förhindra nödvändiga höjningar av de på marknaderna verksamma företagens intäkter. Som Fortum framhållit tidigare utgör för övrigt det svenska järnvägsnätet ett exempel på effekterna av att ”skjuta nödvändiga investeringar på framtiden”. År av eftersatta investeringar har lett till en omodern och i väsentliga avseenden icke-fungerade infrastruktur.
134. I sin bakgrundsbeskrivning förklarar EI att regelverket utgör en följd av Elmarknadsdirektivet.⁶⁶ Fortum noterar att förhandsregleringen infördes först efter att kommissionen väckt talan mot Sverige för fördragsbrott på grund av Sveriges underlåtenhet att korrekt implementera Elmarknadsdirektivet. Sverige fälldes också av EU-domstolen för fördragsbrott. EU-domstolen konstaterade bland annat att det ”[e]nligt artikel 23.2 a i direktivet krävs [...] en tillräckligt hög grad av förutsebarhet vad gäller [...] tariffer för att garantera att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra överförings- och distributionssystemens funktion” samt att Sverige inte hade ”någon metod som aktörerna kan använda för att förutse, ens ungefärligt, hur höga de tillämpliga tarifferna kommer att bli”.⁶⁷
135. EI hänvisar sedan beträffande utvecklingen av den svenska regleringen bland annat till den s.k. mellantidsregleringen och anger att ”[d]en övergripande inriktningen [med mellantidsregleringen] var att skapa en balanserad övergång till den nya

⁶⁴ Komplettering I, avsnitt 2.

⁶⁵ Komplettering I, punkten 2.1.2.

⁶⁶ Komplettering I, punkten 2.2.1.

⁶⁷ Mål C-274/08, punkterna 38-39.

*förhandsprövning som trädde i kraft 2012.*⁶⁸ Det ska här noteras att EI tagit ut ett antal elnätsföretag för tillsyn avseende 2010 och 2011. Vid urvalet av de företag som uttagits för tillsyn har EI använt sig av schablonmetoden i kombination med övergångsregeln. EI har således tillämpat övergångsregeln retroaktivt. Något beslut avseende denna tillsyn har ännu inte meddelats, detta trots att det nu är mer än tre år sedan den första tillsynsperioden löpte ut. EI:s agerande skapar stor osäkerhet för elnätsföretagen.

136. När det gäller syftet med regleringen anför EI med hänvisning till förarbetena att EI vid fastställandet av intäktsramarna ska göra en "avvägning" mellan "*de intressen EI har att bevaka, dvs. såväl kundkollektivets som nätföretagens villkor*"⁶⁹. Det framgår dock överhuvud inte av prop. 2008/2009:141 s. 58, till vilken EI hänvisar, att någon sådan "avvägning" ska göras. Där anges att regleringen "*ska syfta till att säkerställa att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten*" och "*bidra till att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet och trygga den svenska elförsörjningen*" samt att "*[n]ätföretagen ska [...] få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet.*" (Vår understrykning.)
137. Beträffande nättarifferna anges på samma ställe i propositionen att dessa ska "*vara utformade så, att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten*".
138. EI anför att EI i sin roll som tillsynsmyndighet har att "*skydda konsumenterna men med vederbörlig hänsyn till nätföretagens rätt till skäliga vinster*"⁷⁰. EI:s roll i egenskap av tillsynsmyndighet är dock att tillse att ellagen och föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen efterlevs (naturligtvis genom att själv följa gällande regler).⁷¹ Som förvaltningsrätten har konstaterat finns det inte "*någon bestämmelse i 12 kap. ellagen om tillsyn m.m. om att [EI] vid sin tillsyn särskilt ska beakta kundernas intresse av låga och stabila nättariffer*"⁷².

⁶⁸ Komplettering I, punkten 2.3.4.

⁶⁹ Komplettering I, punkten 2.4.1.

⁷⁰ Komplettering I, punkten 2.4.2.

⁷¹ Jfr 12 kap. 1 § ellagen.

⁷² Domen, s. 79.

139. EI har själv tidigare beskrivit sitt uppdrag enligt följande:

”[EI] har till uppgift att kontrollera efterlevnaden av regelverk, utforma regler samt pröva och utfärda tillstånd enligt ellagen (1997:857). Därutöver ska myndigheten övervaka energimarknaderna, analysera utvecklingen och vid behov föreslå ändringar av regelverk eller andra åtgärder så att funktion och effektivitet förbättras.”⁷³

140. I Elmarknadsdirektivets artikel 37.6 anges att:

”Tillsynsmyndigheterna ska ansvara för att, innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för [...] anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer; dessa tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion...”

141. Av direktivet framgår således att tillsynsmyndighetens primära uppgift vid framtagandet av metoden för beräkning av intäktsram är att tillse att intäkterna blir tillräckliga för att möjliggöra nödvändiga investeringar i näten.

142. Att det i EI:s instruktion angetts att EI inom ramen för sitt verksamhetsområde ska ”verka för” att stärka elkundernas ställning innebär naturligtvis inte, till skillnad från vad EI tycks göra gällande⁷⁴, att EI kan bortse från nu gällande lagstiftning.

11.2 EI:s beskrivning av reglerna om fastställande av intäktsram

143. Komplettering I innehåller även en beskrivning av ellagens och Kapitalbasförordningens regler om fastställande av intäktsram. EI anger bland annat att den för detta mål ”centrala bestämmelsen i kapitalbasförordningen är 9 §”⁷⁵.

144. Storleken på kapitalbasen och nuanskaffningsvärdena var aldrig föremål för prövning av förvaltningsrätten (bortsett från att Fortum påpekade att kapitalvärdet för ledningar avseende REL 00860 blivit 794 000 kr för lågt och att kapitalbasen därmed var felaktig).

⁷³ Principrapporten, s. 25.

⁷⁴ Komplettering I, punkten 6.4.2.

⁷⁵ Komplettering I, punkten 4.1.4.

145. Det är därför oklart varför EI anser att 9 § Kapitalbasförordningen, som rör fastställande av nuanskaffningsvärde för anläggningstillgång som ingår i kapitalbasen, vara ”central” för detta mål.

11.3 EI tar sitt avstamp i felaktiga tolkningar av Domen

146. Komplettering I tar sitt avstamp i ett antal uppenbara feltolkningar av Domen.
147. En av de mest slående feltolkningarna är EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha baserat sitt avgörande på utgångspunkten att schablonmetoden är den ”enda möjliga metoden” enligt regleringen. EI ägnar därför ett betydande utrymme åt att argumentera kring EI:s valfrihet när det gäller metod för fastställande av intäktsram. Förvaltningsrätten har dock inte haft den utgångspunkt som EI påstår.
148. EI baserar även en stor del av sin argumentation i Komplettering I på det medvetet felaktiga påståendet att förvaltningsrätten i Domen skulle ha slagit fast att schablonmetoden leder till oskäliga och orimliga resultat. Detta påstående saknar helt förankring i Domen.
149. EI gör även gällande att förvaltningsrätten skulle ha underlåtit att beakta kundintresset. Även detta påstående är felaktigt.
150. Samtliga feltolkningar av Domen och EI:s andra oriktiga utgångspunkter för Komplettering I behandlas mer i detalj nedan. Fortum vill dock redan här framhålla att EI i andra sammanhang har tolkat Domen på ett helt annat sätt än vad EI gör i Komplettering I. I EI:s rapport EI R2014:09, som innehåller förslag till ändringar i förordningen om fastställande av intäktsram inför nästa tillsynsperiod, beskriver EI Domen på följande sätt:

”Domstolen bedömde att den schablonmetod som Ei tagit fram för beräkning av nätföretagens intäktsramar är utarbetad efter gällande bestämmelser, enligt vilka såväl kundernas som nätföretagens intressen beaktats. En tillämpning av övergångsmetoden innebär dock enligt förvaltningsrätten att konsumenternas intresse av låga och stabila avgifter, som redan beaktades vid beräkningen av intäktsramen genom schablonmetoden, kom att beaktas ytterligare en gång. Detta innebar samtidigt att de överväganden som skett inom ramen för schablonmetoden gällande såväl övriga konsumentintressen som nätföretagens intressen i mer eller mindre grad kom att förlora sin betydelse. Ett sådant förfarande saknar enligt

domstolen stöd i regleringen och effekterna drabbar även nätföretagen i olika grad.”⁷⁶

151. Denna beskrivning står i stark kontrast mot de uppenbara feltolkningar av Domen som förekommer i Komplettering I.

11.4 EI:s felaktiga påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden är den enda möjliga metoden

152. EI påstår och grundar sitt Överklagande bland annat på att förvaltningsrätten skulle ha ”*baserat sitt avgörande på den uppenbart felaktiga utgångspunkten att regleringen automatiskt leder till användning av schablonmetoden för beräkning av kapitalkostnader*”⁷⁷ och haft uppfattningen ”*att schablonmetoden skulle utgöra regleringens praktiska förverkligande*”⁷⁸. EI hävdar också att det får ”*antas att förvaltningsrätten har blandat ihop regleringen med schablonmetoden*”⁷⁹ och att ”*[m]ed missuppfattningen att schablonmetoden är den enda möjliga metoden enligt regleringen kunde förvaltningsrätten knappast komma till någon annan slutsats än att Ei:s användning av övergångsmetoden måste vara felaktig.*”⁸⁰ (Vår understrykning.) Uttalandet upprepas i olika former i Komplettering I.
153. Det föreligger överhuvud inte något missförstånd från förvaltningsrättens eller elnätsföretagens sida.
154. Förvaltningsrätten har inte haft uppfattningen att schablonmetoden automatiskt skulle följa av gällande bestämmelser. Förvaltningsrätten har däremot konstaterat att EI utarbetat schablonmetoden i enlighet med gällande regler.
155. Förvaltningsrätten påpekar i sina domskäl att det finns regler om hur intäktsramen ska beräknas och att EI har att utgå från dessa regler vid fastställande av intäktsram.⁸¹ Förvaltningsrätten konstaterar vidare att EI själv har anfört att schablonmetoden är utarbetad efter gällande regler och förarbetsuttalanden och bygger på antaganden om vad ett rimligt effektivt elnätsföretag bör ha för kostnadstäckning och avkastning under

⁷⁶ EI R2014:09, avsnitt 2.3, s. 20.

⁷⁷ Komplettering I, punkten 4.3.8.

⁷⁸ Komplettering I, punkten 4.3.8.

⁷⁹ Komplettering I, punkten 7.4.8.2.

⁸⁰ Komplettering I, punkten 4.3.4.

⁸¹ Domen, s. 82.

tillsynsperioden.⁸² Förvaltningsrätten drar sedan slutsatserna att ”[s]chablonmetoden är utarbetad efter gällande bestämmelser”⁸³ och att ”schablonmetoden ger den reglermässiga intäkt som nätföretaget långsiktigt behöver för att säkerställa att driften sker med hög leveranssäkerhet samt ger utrymme för att nödvändiga investeringar kan göras.”⁸⁴

156. EI:s påståenden om att förvaltningsrätten skulle ha baserat sitt avgörande på att schablonmetoden skulle vara den enda möjliga tillämpningen av den gällande regleringen är således felaktiga.
157. Även Fortum förklarade vid förvaltningsrätten att schablonmetoden inte var den enda möjliga metoden enligt regleringen. Fortum angav till exempel i sitt yttrande till förvaltningsrätten den 22 mars 2013 följande:
- ”Fortum ifrågasätter inte att lagstifningen ger stöd för olika metoder för att beräkna kapitalkostnaderna för elnätsföretagen.”*⁸⁵
158. Däremot underströk Fortum att den metod som tillämpas måste utgöra en ekonomiskt vedertagen metod, vilket framhållits i prop. 2008/09:141 på s. 79 (*”en rimlig avkastning måste beräknas utifrån vedertagna ekonomiska metoder”*). Propositionsuttalet har även uppmärksammats av EI i Principrapporten.⁸⁶
159. Sammanfattningsvis har varken förvaltningsrätten eller elnätsföretagen haft missuppfattningen att schablonmetoden skulle utgöra den enda möjliga metoden enligt regleringen. Däremot har både förvaltningsrätten och elnätsföretagen konstaterat att schablonmetoden utgör en metod som utformats i enlighet med regelverket, medan övergångsregeln inte utgör någon sådan metod. Som förvaltningsrätten slagit fast strider övergångsregeln mot den gällande regleringen.

⁸² Domen, s. 80-81.

⁸³ Domen, s. 84.

⁸⁴ Domen, s. 84.

⁸⁵ Fortums yttrande daterat den 22 mars 2013, punkten 193.

⁸⁶ Se s. 71 i Principrapporten.

11.5 EI:s argumentation kring att EI kunnat välja mellan flera olika metoder

160. Som en följd av EI:s påståenden om att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden utgör den ”enda” möjliga metoden enligt regleringen ägnar EI ett betydande utrymme i sitt Överklagande åt att argumentera för att det legat inom EI:s mandat att använda ”vilken metod som helst” för fastställande av elnätsföretagens kapitalkostnader. Denna argumentation förs av EI som stöd för att kunnat införa övergångsregeln.
161. Som framkommit ovan har det aldrig påståtts – varken av förvaltningsrätten eller av Fortum – att lagstiftningen inte skulle ge stöd för olika metoder för att beräkna kapitalkostnaderna för elnätsföretagen. Det har heller aldrig påståtts att lagstiftningen inte skulle ge stöd för olika metoder för att beräkna kapitalkostnaderna för elnätsföretagen, under förutsättning att det rör sig om vedertagna ekonomiska metoder som resulterar i en intäktsram som är förenlig med 5 kap. 6 § ellagen. EI argumenterar således mot ståndpunkter som aldrig framförts.
162. EI har i sitt Beslut valt att utgå från schablonmetoden. Denna bygger i sig på vedertagna ekonomiska metoder. Fortum ifrågasätter inte att denna (förutsatt att den tillämpas korrekt) är förenlig med det gällande regelverket. Men EI har valt att frångå det resultat som följer av schablonmetoden genom att även tillämpa övergångsregeln som inte syftar till något annat än att ”skära” i det resultat som följer av schablonmetoden. Övergångsregeln kan – som förvaltningsrätten rätteligen funnit – inte tillämpas. Detta beror kort sagt på att metoden saknar stöd i lag. Frågan om EI kunnat tillämpa övergångsregeln eller inte saknar således varje samband med frågan om EI kan tillämpa ”en eller flera metoder” eller inte, något som överhuvud inte varit föremål för prövning. EI:s diskussion om ”en eller flera metoder” saknar kort sagt helt relevans.
163. EI:s resonemang bygger vidare på ett tankefel redan på grund av att övergångsregeln inte har något att göra med beräkning av kapitalkostnader. Övergångsregeln gör inte ens anspråk på att åstadkomma en sådan beräkning. Övergångsregeln innebär endast en reduktion av den framräknade intäktsramen med hänsyn till historiska intäkter. EI:s diskussion om huruvida EI haft möjlighet att välja en annan värderingsmetod för att

beräkna kapitalkostnader saknar relevans för frågan om EI haft rätt att införa övergångsregeln.

164. Vidare framstår EI:s diskussioner kring huruvida EI haft rätt att välja i princip vilken metod som helst för beräkning av kapitalkostnader som märklig mot bakgrund av följande.
165. Regeringen gav den 26 februari 2009 EI i uppdrag att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som 5 kap. 9 § ellagen förutsätter ska utfärdas.⁸⁷ Uppdraget formulerades enligt följande:

”Regeringen uppdrar åt [EI] att lämna förslag till de förordningsbestämmelser som bör meddelas för att elnätsföretagens intäktsram ska kunna beräknas inom ramen för en ny tariffreglering där nätföretagens tariffer fastställs på förhand.

Uppdraget ska genomföras i samråd med Konkurrensverket. [EI] ska också inhämta synpunkter från övriga berörda myndigheter och organisationer. Uppdragets genomförande ska fortlöpande stämmas av med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Uppdraget ska redovisas till (Regeringskansliet) Näringsdepartementet senast den 1 oktober 2009.”⁸⁸

166. EI genomförde sitt uppdrag enligt vad som har beskrivits i avsnitt 9.1 ovan och redovisade resultatet genom Principrapporten. I Principrapporten slog EI fast att en kapacitetsbevarande princip skulle tillämpas (i enlighet med vad regeringen förutsatt i prop. 2008/09:141) och att skälig kapitalkostnad ska beräknas med real annuitet. Som en följd av EI:s ställningstaganden härvidlag lämnade EI förslag till förordningsbestämmelser om beräkning av kapitalbas.
167. EI:s förslag ledde till regeringens utfärdande av Kapitalbasförordningen.
168. Av Kapitalbasförordningen följer att kapitalbasen ska beräknas genom att de anläggningstillgångar som ingår i kapitalbasen åsätts ett nuanskningsvärde som fastställs utifrån ett normvärde.

⁸⁷ Se Bilaga 9.

⁸⁸ Regeringsbeslut, Bilaga 9, s.1.

169. I och med utfärdandet av Kapitalbasförordningen har tillämpningen av en kapacitetsbevarande princip slagits fast i regelverket. Vidare lämnar Kapitalbasförordningen endast utrymme för en tillämpning av real annuitet för fördelning av kapitalkostnaden över tid (se avsnitt 9.2 ovan).
170. Sedan förordningen utfärdades har det således inte förelegat någon valfrihet för EI såvitt avser valet mellan en förmögenhetsbevarande princip och en kapacitetsbevarande princip eller såvitt avser valet mellan real annuitet och en reall linjär metod.
171. Någon rätt för EI att fritt sväva iväg från den formella regleringen i syfte att uppnå vad EI själv efter en skönsmässig bedömning anser utgör ett ”materiellt riktigt resultat” har under alla förhållanden inte förelegat.

11.6 EI:s påstående att schablonmetoden och övergångsregeln skulle utgöra ”en metod”

172. EI anför att ”[r]ätteligen bör schablonmetoden och övergångsmetoden tillsammans benämnas Ei:s metod för fastställande av intäktsram för nätföretag” – metoderna utgör rätteligen ”en” metod.⁸⁹
173. Schablonmetoden och övergångsregeln utgör givetvis inte ”en” metod. Schablonmetoden utgör en vedertagen ekonomisk metod som utarbetats efter noggranna överväganden av EI och synpunkter från intressenter i branschen. Rätt tillämpad är metoden förenlig med gällande lag och föreskrifter. Övergångsregeln är som tidigare konstaterats inte annat än ett sätt att ”skära” i det resultat som följer av schablonmetoden. Förutom att regeln helt saknar stöd i lag är det givetvis inte fråga om en ”vedertagen ekonomisk metod”.
174. EI:s försök att beskriva metoderna som ”en” metod för att bestämma intäktsramen är åter endast ett försök att ge en missvisande bild av övergångsregelns innebörd.

⁸⁹ Komplettering I, punkten 5.2.1.

11.7 EI:s vilseledande påstående om att olika metoder för fördelning av kapitalkostnader leder till olika resultat

175. EI anför att myndigheten ”åtminstone” kan tillämpa någon av metoderna real linjär eller real annuitet och tillägger: ”*Vilken teknik som väljs ger mycket stor påverkan på slutresultatet*”.⁹⁰ Som stöd för påståendet hänvisar EI till en analys fogad som Bilaga 1 till Komplettering I. EI påstår också att ”*regeringen inte tagit ställning till [...] det förhållandet att de olika metoderna ger mycket olika utfall vid fastställande av intäktsram*”.⁹¹
176. EI:s påståenden är grovt vilseledande. Den reellt linjära och den reala annuitetsmetoden är i själva verket helt kostnadsneutrala och det är just ”*slutresultatet*” som är detsamma oavsett vilken av metoderna som väljs. Detta har regeringen också konstaterat i prop. 2008/09:141, vari angetts att ”*[s]amliga dessa metoder [real annuitet, real linjär, nominell linjär, nominell annuitet] uppfyller kravet på kostnadsriktighet*”⁹². Som framgått ovan i avsnitt 9.2 har även EI i Principrapporten lyft fram metodernas kostnadsneutralitet och det förhållandet att nuvärdet av kapitalkostnaderna är detsamma vid real annuitet och real linjär metod.
177. Även om slutresultatet är detsamma kommer kapitalkostnaden givetvis ett visst år skilja sig mellan metoderna men detta är en helt irrelevant jämförelse – en klassisk jämförelse mellan ”äpplen och päron”.
178. I Runstens Ekonomianalys (avsnitt 3) visas genom ett enkelt exempel – två kunders avbetalningskontrakt för inköp av en platt-tv – att metoderna real annuitet och real linjär är kostnadsneutrala. Nuvärdet är detsamma oavsett vilken metod som används.
179. Som Runsten visar i exemplet är däremot kundernas kapitalkostnader för ett enskilt år självklart olika.
180. Den ”analys” som EI gör i Bilaga 1, och som genomgående används till stöd för EI:s påstående att valet av metoder leder till helt olika resultat, visar kort sagt inget annat än det uppenbara förhållandet att kapitalkostnaderna ett visst år skiljer sig åt beroende på

⁹⁰ Komplettering I, punkten 4.3.2.

⁹¹ Komplettering I, punkten 4.2.3.2.

⁹² Prop. 2008/09:141 s. 76.

vilken metod som används. Det är grovt missvisande att, som EI gör, bryta ut enskilda år och jämföra dessa i syfte att visa att utfallen av metoderna blir olika. Metoderna måste givetvis jämföras över tid. Vid en sådan jämförelse är de neutrala.

181. EI har själv i Principrapporten också noterat att metoderna är kostnadsneutrala: ”*Vid en första anblick kan det framstå som att den reala annuiteten är mindre fördelaktig för kunderna över den 40 åriga avskrivningstiden. [...] Nuvärdet av kapitalkostnaderna är dock densamma under den reglermässiga avskrivningstiden oavsett om man använder den reala annuiteten eller den reala linjära metoden*”.⁹³
182. EI förde i slutet av skriftväxlingen inför förvaltningsrätten liknande argument som EI för i Komplettering I. Elnätsföretagen visade emellertid med stöd av sin ekonomiske expert under slutförhandlingen att EI helt enkelt tänker fel när EI påstår att ”slutresultatet” över tid varierar i betydande grad beroende på vilken metod som används. Trots detta väljer EI i Komplettering I att vidhålla att valet av metod har stor inverkan på ”slutresultatet”. Mot bakgrund av de uttalanden som EI själv gjort i tidigare rapporter (se till exempel avsnitt 9.2 ovan) måste påståendet ske mot bättre vetande.
183. Med den felaktiga utgångspunkten att metoderna leder till helt olika resultat anför EI att ett elnätsföretag, givet samma kalkylränta, kan erhålla 100 miljoner kronor i kapitalkostnader om en viss metod används men 110 miljoner kronor om i stället en annan metod används. Med detta exempel menar sig EI visa att, även om exakt samma kalkylränta används, ”*kommer företaget i det senare fallet att få (minst) 10 miljoner kronor mer i intäktsram*”.⁹⁴ Det icke närmare preciserade exemplet säger absolut ingenting förutom (möjligen) det självklara förhållandet att kapitalkostnaderna ett visst år kan skilja sig beroende på vilken metod som används. Hur 110 miljoner kronor minus 100 miljoner kronor kan bli ”minst” (EI säger faktiskt så) 10 miljoner kronor är onekligen något svårförståeligt, men får sannolikt tillskrivas EI:s framställningssätt.

⁹³ Principrapporten, s. 39.

⁹⁴ Komplettering I, punkten 6.1.4.

11.8 EI blandar kostnader med avkastning

184. Ytterligare ett genomgående tema i Komplettering I är att EI menar att, då intäktsramen tilldelas som en ”klumpsumma”, det inte går att göra någon ”distinkt åtskillnad” mellan ”kostnadstäckning å ena sidan, och avkastning å andra sidan”.⁹⁵
185. Syftet med detta tidigare inte framförda argument är inte helt klart. Möjligen är avsikten att försöka motivera påståendet att schablonmetoden inte bara leder till en orimligt hög avkastning utan även en ”oskäligen kostnadstäckning” (se vidare nästa avsnitt).
186. Fortum gör givetvis inte gällande att det av en total intäktsram (given som ett totalbelopp) går att utläsa vilka delar av ramen som ”öronmärks” för vissa kostnader och vilka som öronmärks för till exempel räntekostnader.
187. Däremot bygger 5 kap. 6 § ellagen, dvs. den grundläggande bestämmelsen för hur intäktsramarna ska bestämmas, på en tydlig uppdelning i ”skäligen kostnader” och ”rimligen avkastning”. Detsamma gäller schablonmetoden, där EI gör en tydlig uppdelning mellan löpande kostnader (opåverkbara och påverkbara) och kapitalkostnader (avskrivning och avkastning). Detta illustrerar EI själv genom bilden på s. 10 i Komplettering I.
188. Det råder således inte någon tvekan om att det vid bestämmandet av intäktsramen enligt schablonmetoden görs en tydlig uppdelning i ”löpande kostnader” och ”kapitalkostnader”.
189. Att EI tidigare betonat vikten av att göra en sådan uppdelning framgår av EI:s Principrapport vari bland annat följande anges:

”I regleringen är det [...] viktigt att definiera vilken typ av kostnader som ska ses som kapitalkostnader respektive löpande kostnader bland annat på grund av att endast löpande kostnader kommer att utsättas för effektiviseringskrav.”⁹⁶

190. I Slutrapporten angavs följande:

”Ett företags totala kostnader kan delas in i löpande kostnader och kapitalkostnader. För överföring av el utgör kapitalkostnaderna en betydande del av

⁹⁵ Komplettering I, punkten 6.1.4.

⁹⁶ Principrapporten, avsnitt 11.2, s. 76.

de totala kostnaderna på grund av att investeringarna i själva infrastrukturen är mycket stora. EI har här valt att beräkna skäliga kapitalkostnader utifrån en kapacitetsbevarande metod. Det innebär att kapitalkostnaden speglar tillgångens förmåga att generera tjänster inte dess ålder. Till grund ligger anläggningstillgångarnas nuanskaffningsvärde (NUAK) och den skäliga kapitalkostnaden beräknas med en real annuitetsmetod. Så länge anläggningarna levererar en tjänst åsätts de en kapitalkostnad. Det innebär att kapitalkostnaderna i allt väsentligt fortsätter att beräknas utifrån samma principiella metod som EI använt sedan 2003 i sin tillsyn av nättarifferna.

De löpande kostnaderna för ett företag som transporterar el utgörs av kostnader för överliggande nät, underhåll, drift och administration etc.”⁹⁷ (Våra understrykningar.)

191. EI anför att det är ”främst kapitalkostnaderna som är av betydelse”.⁹⁸ Någon svårighet för EI att skilja mellan löpande kostnader och kapitalkostnader tycks således inte föreligga.
192. När det gäller kapitalkostnaderna som sådana utgör det inte heller något problem att avgöra vad som utgör avskrivning respektive avkastning.
193. Det är i själva verket först genom EI:s introduktion av övergångsregeln som gränserna mellan ”löpande kostnader” och ”kapitalkostnader” och ”avskrivning” och ”avkastning” suddats ut vid bestämmandet av intäktsramen. Detta strider mot EI:s egen ansats att kostnaderna ska hållas isär. Effekten av övergångsregeln (särskilt i dess ursprungliga tappning) var att elnätsföretagen inte ens skulle få ersättning för opåverkbara löpande kostnader men, eftersom de opåverkbara löpande kostnaderna måste betalas, blev resultatet att dessa måste ”tas” från någon annan del av intäktsramen.

11.9 EI:s påstående om att Fortum skulle erhålla ”oskälig kostnadstäckning”

194. EI för i Komplettering I vissa resonemang kring ”skälig kostnadstäckning”.
195. 5 kap. 6 § ellagen föreskriver att intäktsramen ska täcka ”skäliga kostnader”. Begreppet ”skäliga kostnader” har i den nu gällande regleringen en tämligen precis innebörd.

⁹⁷ Slutrapporten, avsnitt 2.3.1, s. 13.

⁹⁸ Komplettering I, punkten 4.2.1.

196. När det gäller löpande kostnader delas dessa genom schablonmetoden in i påverkbara och opåverkbara kostnader. Opåverkbara kostnader ska enligt förarbetena⁹⁹ i princip alltid anses som skäliga kostnader, medan påverkbara kostnader inom ramen för den gällande regleringen bestäms utifrån elnätsföretagens historiska påverkbara kostnader och åsätts ett effektiviseringskrav. EI har själv tydligt definierat vad som ska ingå i de löpande kostnaderna. I Handbok för redovisning av intäktsram (kapitel 7) återfinns till exempel en noggrann genomgång av vilka kostnader som utgör löpande kostnader. En intäktsram som täcker genom lag och föreskrifter angivna kostnader kan omöjligen innebära en ”oskälig kostnadstäckning”.
197. EI anför vad gäller skäliga löpande kostnader att ”*regeringen förutsatt att skäliga löpande kostnader vid fastställande av intäktsram normalt bör vara lägre än nätföretagens historiska kostnader*”.¹⁰⁰ Detta är en missvisande redogörelse för vad som angetts i förarbetena. I prop. 2008/09:141 på s. 66 anges: ”*[i] att en effektiv drift ska utgöra normen bör ligga att normkostnaden är lägre än genomsnittskostnaden för berörda företag*”. Detta är inte samma sak som att de löpande kostnaderna normalt bör vara lägre än de historiska kostnaderna. Det ska särskilt noteras att effektivitetskravet enbart gäller påverkbara löpande kostnader.
198. När det gäller skäliga kapitalkostnader anges i prop. 2008/09:141 på s. 68: ”*[f]ör att kunna beräkna vad som är skälig kapitalkostnad vid fastställandet av en intäktsram måste flera frågor besvaras. En är utifrån vilken kapitalbas kostnaden ska beräknas [...]. En annan är hur kapitalkostnaden ska fördelas över tiden [...] och en tredje vilken avskrivningstid som bör användas.*” En intäktsram som beräknas efter av regeringen och EI fastställda ”svar” på dessa frågor, dvs. hur kapitalbasen beräknas (i korthet anläggningstillgångarnas NUAK), hur kapitalkostnaden ska fördelas över tiden (real annuitet) och vilken avskrivningstid som ska användas (40 år/10 år), kan inte leda till någon ”oskälig kostnadstäckning”.

⁹⁹ Prop. 2008/09:141 s. 65.

¹⁰⁰ Komplettering I, punkten 4.2.2.1.

11.10 EI:s påstående att förvaltningsrätten skulle ha funnit att schablonmetoden leder till oskäligen och orimliga resultat

199. Ett genomgående tema i Komplettering I är att EI försöker ge intrycket av att förvaltningsrätten skulle ha funnit att ”schablonmetoden innehåller brister”¹⁰¹ samt att schablonmetoden leder till, eller i vart fall kan leda till, ”ett oskäligt resultat i form av alltför höga intäktsramar” men att detta är något som ”utifrån gällande reglering, inte kan beaktas vid prövning av den beslutade intäktsramen”.¹⁰²
200. Med denna utgångspunkt för EI argumentation utifrån det ”etablerade” förhållandet att förvaltningsrätten funnit att schablonmetoden leder till ”orimliga” resultat men att man inte kan göra något åt detta. EI anför till exempel att ”förvaltningsrätten [tycks] faktiskt mena att regelverket, om det tillämpas korrekt, leder till ett resultat som till stor del är orimligt” och att förvaltningsrätten ”nu sanktionerat” ”de oskäligen konsekvenserna av schablonmetoden” samt att förvaltningsrättens resonemang innebär ”att en metod som leder till skäligen och rimligen intäktsramar med nödvändighet är oförenligen med lagen”.¹⁰³
201. EI:s påståenden är felaktigen.
202. Förvaltningsrätten har i själva verket konstaterat följande:¹⁰⁴

”[EI] har vid fastställande av intäktsram utgå från de regler som finns på området vid beräkning av intäktsram. Om en sådan beräkning visar sig ge ett orimligt resultat, kan det tyda på brister i själva beräkningsmodellen eller den reglering modellen bygger på.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att det kan vara så att den av [EI] framtagna schablonmetoden kan ge en sådan effekt att vissa nätföretag erhåller en oskäligt hög faktisk avkastning. Det finns skäl att anta att värderingen av kapitalbasen till nuanskaffningsvärden är ett exempel på en sådan omständighet som kan medföra att i vart fall vissa nätföretag – i faktiska värden – blir överkompenserade vid en reglermässig framräkning av skäligen avkastning. Detta är dock något som nu, utifrån gällande reglering, inte kan beaktas vid prövning av den beslutade intäktsramen.”
(Våra understrykningar.)

¹⁰¹ Komplettering I, punkten 7.4.8.1.

¹⁰² Komplettering I, punkten 7.4.1.

¹⁰³ Komplettering I, punkterna 7.4.3 och 7.4.6.5.

¹⁰⁴ Domen, s. 82, tredje stycket – s. 83 första stycket.

203. Förvaltningsrätten har utan anknytning till något specifikt fall förklarat att det ”*kan vara så*” att schablonmetoden ger ”*vissa*” elnätsföretag en oskäligt hög avkastning och – om så skulle vara fallet – detta kan vara en effekt av värderingen av kapitalbasen till nuanskaffningsvärden. Vad förvaltningsrätten finner är att denna helt hypotetiska effekt för vissa företag i vart fall inte kan beaktas inom ramen för nu gällande reglering.
204. Förvaltningsrätten har således inte funnit att schablonmetoden ”*leder till ett resultat som till stor del är orimligt*” och än mindre ”*sanktionerat*” några oskäliga konsekvenser. Förvaltningsrätten har således varken i förhållande till Fortum, något annat elnätsföretag eller elnätsföretagen som helhet funnit att schablonmetoden leder till någon ”*överkompensation*”, ”*oskälig avkastning*” eller andra ”*oskäliga konsekvenser*”. EI:s påstående om motsatsen är felaktigt och avsett att förmedla en helt missvisande bild av de slutsatser förvaltningsrätten dragit i Domen.
205. Det kan tilläggas att Komplettering I innehåller flera graverande exempel på hur EI argumenterar med utgångspunkt från att förvaltningsrätten skulle ha ”*funnit*” att det föreligger brister i schablonmetoden.
206. Under rubriken ”*[o]skäligheten som ett resultat av ’brister i beräkningsmodellen’*”¹⁰⁵ diskuterar EI till exempel förvaltningsrättens (i och för sig inte existerande) ”*alternativa förklaring*” till att den av förvaltningsrätten ”*sanktionerade*” beräkningsmodellen leder till oskäliga konsekvenser (vilket förvaltningsrätten aldrig funnit). EI tillägger härefter att ”*[i] denna del instämmer Ei i förvaltningsrättens bedömning*” – ”*[d]et föreligger allvarliga brister i schablonmetoden*”.¹⁰⁶
207. EI:s argumentation är försåtlig. Förvaltningsrätten har aldrig funnit att det föreligger ”*allvarliga brister*” i schablonmetoden. Det finns varken för EI eller för någon annan något att ”*instämma i*”. EI baserar således sitt Överklagande på ett resonemang som överhuvud inte förekommer i Domen.

¹⁰⁵ Komplettering I, avsnitt 7.4.7.

¹⁰⁶ Komplettering I, punkten 7.4.7.2.

11.11 EI:s felaktiga påstående att förvaltningsrätten skulle ha bortsett från konsumentintresset vid sin bedömning

208. Förvaltningsrätten har i Domen funnit att övergångsregeln inte får tillämpas. Detta tar EI till intäkt för påståendet att förvaltningsrätten skulle ha bortsett från konsumentintresset och funnit att detta inte får beaktas.¹⁰⁷ EI anför exempelvis att ”[f]örvaltningsrättens bedömning att Ei saknar rätt att särskilt beakta konsumentintresset vid sin bedömning av nätföretagens intäktsramar är anmärkningsvärd i sig”.¹⁰⁸ EI:s påstående är felaktigt.
209. Som konstaterats inledningsvis har förvaltningsrätten i Domen påpekat att ”konsumentintresset” inte bara avser ett lågt och stabilt nätpris, som EI tycks göra gällande. Förvaltningsrätten har slagit fast att ”[i] konsumenternas intresse ligger även att överföringen av el är av god kvalitet och att konsumenterna tillförsäkras en långsiktig leveranssäkerhet”.¹⁰⁹
210. Förvaltningsrätten konstaterar i Domen: ”Det är ostridigt att det uttryckliga kravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen, togs bort vid ändring av ellagen 2002 och inte har funnits sedan dess.”¹¹⁰ Med detta konstaterande finner förvaltningsrätten att det saknas uttryckligt författningsstöd att beakta kundernas intresse av låga och stabila avgifter på sätt som övergångsregeln är avsedd att göra.
211. Härefter gör förvaltningsrätten följande i sammanhanget centrala uttalande:¹¹¹
- ”Enligt gällande bestämmelser ska intäktsramen täcka skäligen kostnader och ge en rimlig avkastning på kapitalbasen. Av förarbetena framgår att lagstiftaren vid utformningen av bestämmelserna har gjort en avvägning mellan de syften som ellagen avser att uppnå. Förarbetena ger enligt förvaltningsrättens mening inte något stöd för att lagstiftarens avsikt varit att kundernas intresse av låga och stabila avgifter särskilt ska beaktas utöver vad som är tänkt att tillgodoses i den gällande regleringen. Genom att tillämpa övergångsmetoden tar Energimarknadsinspektionen detta intresse i beaktande ytterligare en gång utöver vad som redan beaktas genom lagstiftningen.”* (Våra understrykningar.)

¹⁰⁷ Komplettering I, avsnitt 6.4.

¹⁰⁸ Komplettering I, punkten 6.4.1.

¹⁰⁹ Domen, s. 80, andra stycket.

¹¹⁰ Domen, s. 80, tredje stycket.

¹¹¹ Domen, s. 80, sista stycket – s. 81, första stycket.

212. I enlighet med den argumentation som Fortum förde vid förvaltningsrätten fann förvaltningsrätten således att kundernas intressen beaktats genom utformningen av ellagens bestämmelser om intäktsram och hur denna ska fastställas. Fortum anförde vid förvaltningsrätten att *”kundintresset ska beaktas men [...] detta ska ske just genom en korrekt tillämpning av reglerna om intäktsramar i 5 kap ellagen”*¹¹². Förvaltningsrätten har genom uttalandet som återgetts strax ovan bekräftat att kundintresset beaktats vid utformningen av lagstiftningen och därmed tillgodoses genom en korrekt tillämpning av regelverket. Detta verkar dock gå EI förbi i Komplettering I. EI påstår i stället felaktigt att förvaltningsrätten funnit att EI inte får *”särskilt beakta konsumentintresset”*.¹¹³ Självklart ska EI beakta kundintresset, men detta sker inom ramen för den gällande regleringen – inte utanför.
213. Som förvaltningsrätten konstaterar innebär övergångsregeln att kundintresset beaktas två gånger. Detta är givetvis inte möjligt. Som förvaltningsrätten också konstaterar innebär detta att EI grundat sitt avgörande på och tillämpat *”andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövningen av intäktsram”*.¹¹⁴ EI bortser genom övergångsregeln också från kundernas intresse av el av god kvalitet och långsiktig leveranssäkerhet.
214. Förvaltningsrätten har således inte, som EI försöker hävda, funnit att konsumentintresset inte ska beaktas vid prövningen av intäktsramarnas storlek. Detta är en uppenbar feltolkning av Domen.
215. EI anför till stöd för sin rätt att beakta kundintresset ytterligare en gång utöver de hänsyn som tagits vid lagstiftningens utformande att *”[e]tt skäligt pris för elkonsumenten kan aldrig bygga på något annat än att nätföretaget endast ska ha rätt att ta ut skäliga avgifter för sin tjänst”* samt att *”[r]egleringen om intäktsramar tillsammans med övrig reglering avseende nättariffer således inte endast [har] till syfte att fastställa vilka intäkter som är skäliga för nätföretagen utan även att tillse att kunden får betala ett skäligt pris”*.¹¹⁵

¹¹² Se punkten 221 i Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 22 mars 2013.

¹¹³ Komplettering I, punkten 6.4.1.

¹¹⁴ Domen, s. 81, första stycket.

¹¹⁵ Komplettering I, punkten 6.4.3.

216. EI för här en argumentation som om EI står helt fri från den reglering som finns. Den gällande regleringen bygger på utgångspunkten att en intäktsram som ger täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning leder till just ”rätt” tariffsättning, dvs. ”skäliga tariffer” både ur kundernas och elnätsföretagens synvinklar. Som förvaltningsrätten, konstaterar i Domen har lagkravet på att konsumentintresset särskilt ska beaktas vid skälighetsbedömningen tagits bort. Som framgår av de förarbetsuttalanden förvaltningsrätten återger i Domen, beaktas detta intresse i stället inom ramen för den gällande regleringen.¹¹⁶

11.12 EI:s försök att i efterhand skriva om skälen för sitt beslut att införa övergångsregeln

217. EI gör i Komplettering I ett försök att i efterhand skriva om skälen för sitt beslut i syfte att rättfärdiga övergångsregelns existens.
218. Av EI:s uttalanden i samband med att besluten om intäktsram meddelades och i samband med prövningen i förvaltningsrätten framgår att övergångsregelns enda syfte var att reducera den intäktsram som beräknas med schablonmetoden. EI:s ursprungliga motivering för övergångsregelns införande var enbart kundernas intresse av ”låga och stabila tariffer” samt det påstådda behovet av att hantera vissa ”övergångseffekter”.
219. Detta framgår inte minst av Beslutet, i vilket följande angavs:

”Schablonmetoden tar inte heller hänsyn till hur företagen historiskt har fått kostnadstäckning för sina kostnader för att driva elnätet. Det innebär att skillnaden mellan företagets faktiska intäkter i dagsläget och den långsiktigt stabila intäkt som beräknas med schablonmetoden kan komma att behöva utjämnas för att säkerställa att kravet på att kunderna ska ha låga och stabila tariffer beaktas fullt ut.”¹¹⁷

220. Vidare angavs:

”Vid skälighetsbedömningen ska EI beakta kundernas rätt till låga och stabila tariffer. Detta innebär att kunderna inte ska få omotiverat stora avgiftsförändringar från ett år till ett annat. Hur stora förändringar som kan tillåtas i det enskilda fallet måste bedömas utifrån företagets nuvarande intäktsnivå.

¹¹⁶ Domen, s. 79.

¹¹⁷ Se s. 9 i Beslutet.

[...] En avgiftshöjning med detta belopp är inte förenligt med kravet på låga och stabila tariffer och en utjämning över tid är därför nödvändig.”¹¹⁸

221. I Bilaga 4 till Beslutet angavs följande:

”Sådana ökningar skulle också helt stå i strid med ellagens princip om kundernas intresse av låga och stabila nätavgifter. Av detta skäl är det inte möjligt att enbart tillämpa schablonmetoden i sin nuvarande utformning för att fastställa intäktsramarna eftersom det inte är förenligt med kravet på låga och stabila tariffer.”¹¹⁹ (Våra understrykningar.)

222. I Bilaga 7 till Beslutet redovisade EI sin beräkning av intäktsramen. EI redovisade först sin beräkning av intäktsramen enligt schablonmetoden under rubriken ”Intäktsram schablonmetoden”. Den beslutade intäktsramen efter en tillämpning av övergångsregeln redovisades därefter under rubriken ”Intäktsram med hänsyn till kravet på låga och stabila tariffer”.

223. Av ovanstående råder ingen tvekan om att den styrande principen för EI vid införandet av övergångsregeln har varit att den intäktsökning som en tillämpning av schablonmetoden kan innebära skulle strida mot det enligt EI överordnade kravet på ”låga och stabila” tariffer för kunderna. Med andra ord, övergångsregeln har införts för att förhindra förväntade prishöjningar oaktat om dessa varit motiverade utifrån kraven på att elnätsföretagen ska erhålla rimlig avkastning och ersättning för skäligen kostnader.

224. Att så varit fallet stöds även av EI:s argumentation för övergångsregeln i förvaltningsrätten. EI anförde där bland annat att ”[d]en i besluten tillämpade s.k. övergångsperioden avser att leda till att de kalkylmetoder som sammanfattningsvis benämns schablonmetoden, anpassas i en övergångsfas så att kalkylmetoderna i sig inte ger upphov till oönskade effekter på tarifferna”.¹²⁰

225. Som tidigare framgått har förvaltningsrätten funnit att EI felaktigt ”dubbelbeaktat” kundernas intresse av låga och stabila tariffer (och därmed i motsvarande mån frångått kundernas intresse av el av god kvalitet och långsiktig leveranssäkerhet) genom införandet av övergångsregeln.

¹¹⁸ Se s. 11 i Beslutet.

¹¹⁹ Se s. 2 i Bilaga 4 till Beslutet.

¹²⁰ EI:s yttrande i förvaltningsrätten daterat den 28 november 2012, s. 10.

226. Med anledning av förvaltningsrättens slutsats försöker EI nu i Komplettering I distansera sig från sin ursprungliga motivering för införandet av övergångsregeln och skriva om skälen för Beslutet.
227. I Komplettering I framhålls således helt andra skäl för övergångsregelns införande än vad som framfördes i Beslutet. Nu anges i stället att skälen för införandet av övergångsregeln bland annat skulle vara att övergångsregeln utgör en ”skälighetskontroll” som ger en ”om inte perfekt, så ändå rimlig, indikation på vilka intäkter som är nödvändiga för driften 2012-2015”.¹²¹ EI:s inställning tycks alltså nu vara att övergångsregeln skulle utgöra en ”beräkningsmetod” för att avgöra vilka intäkter som är nödvändiga för elnätsföretagen. EI underlåter dock att närmare redogöra för *hur* övergångsregeln skulle kunna göra detta. Förutom att EI förbiser kravet på att ”nödvändiga intäkter” ska motsvara kravet på täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning för elnätsföretagen så är EI:s påstående felaktigt. Detta utvecklas nedan.

11.13 EI knyter sitt Beslut till faktiska intäkter under åren 2006-2009, men gör inte ens ett försök att visa att detta ger en intäktsram i enlighet med 5 kap. 6 § ellagen

228. Förvaltningsrätten konstaterar i Domen att EI överhuvud inte gjort någon analys av huruvida de historiska intäkterna varit skäliga och att dessa därmed knappast kan användas som utgångspunkt för att beräkna skäliga kostnader för perioden 2012-2015.¹²² Förvaltningsrätten påpekar även att EI inte ens har bemött elnätsföretagens påstående att många elnätsföretag varit historiskt underdebiterande.¹²³
229. Trots förvaltningsrättens påpekanden underlåter EI alltså i Komplettering I att beröra dessa frågor. Anledningen till detta är enkel – EI har varken vid tidpunkten för Beslutet eller senare gjort någon analys av om elnätsföretagens intäkter under åren 2006-2009 varit skäliga eller inte. Tvärtom har EI vetat att elnätsföretagens intäkter under dessa år varit för låga.
230. För att berättiga övergångsregelns existens och tillämpning anför EI emellertid i Komplettering I bland annat att ”teoretiska modeller kan behöva anpassas” samt att

¹²¹ Komplettering I, punkten 7.2.1.

¹²² Domen, s. 83.

¹²³ Domen, s. 83.

”[e]tt sätt att göra detta är att låta det enskilda nätföretaget [sic] faktiska historiska förhållanden påverka intäktsramen”.¹²⁴ EI anför vidare att ”i frånvaro av andra objektiva bedömningsdata utgör historiska intäkter en god parameter för att skälighetskontrollera och anpassa det resultat som kommer ut av den teoretiska metoden för beräkning av intäktsram” samt att ”[d]e historiska intäkterna visar vilka intäkter som historiskt varit nödvändiga för att bedriva det enskilda nätföretagets verksamhet.”¹²⁵ (Våra understrykningar.)

231. Någon närmare förklaring till hur en anpassning av intäktsramen till historiska förhållanden skulle leda till ett skäligt resultat i det nu aktuella fallet saknas dock i Komplettering I. EI:s påståenden angående elnätsföretagens historiska intäkter är vidare felaktiga och står dessutom i direkt strid med den uppfattning om elnätsföretagens intäkter som EI själv tidigare har haft, vilket EI under hela processens gång har underlåtit att beröra (se vidare avsnitt 11.15 nedan).
232. I detta sammanhang ska framhållas att EI i Komplettering I ägnar mycket möda åt att tala om varför en beräkning enligt schablonmetoden ensamt skulle leda till vad EI anser utgör en ”oskäligt hög kostnadstäckning” och en ”orimligt hög avkastning på kapitalbasen”.¹²⁶ Det är dock slående att EI inte lyckas förklara på vilket sätt övergångsregeln skulle kunna leda till att elnätsföretagen får ersättning för skäliga kostnader och rimlig avkastning – mer än att EI ska göra en mer eller mindre godtycklig ”skälighetsuppskattning” baserad på historiska intäkter.
233. Vidare är schablonmetoden, enligt vad EI själv har anfört och som förvaltningsrätten påpekar i Domen, utarbetad efter gällande regler och förarbetsuttalanden och bygger på antaganden om vad ett rimligt effektivt elnätsföretag bör ha för kostnadstäckning och avkastning under tillsynsperioden, dvs. täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning. EI har själv angett att schablonmetoden leder till en ”*långsiktig godtagbar intäkt*”.¹²⁷ Detta synsätt kan omöjligen förenas med EI:s påstående att elnätsföretagen skulle erhålla en ”oskäligt hög kostnadstäckning” eller en ”orimligt hög avkastning på kapitalbasen”. Schablonmetoden leder varken till ”oskäligt hög kostnadstäckning” eller

¹²⁴ Komplettering I, punkten 7.2.4.

¹²⁵ Komplettering I, punkten 7.2.1.

¹²⁶ Komplettering I, punkten 9.2.

¹²⁷ Se t.ex. EI:s yttrande i förvaltningsrätten daterat den 28 november 2012, s. 9.

en ”orimligt hög avkastning”. Vad EI i själva verket anser är att en tillämpning av schablonmetoden skulle kunna leda till ”för stora” höjningar av elnätsföretagens intäkter.

234. Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäligen kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som används i verksamheten. En intäktsram som inte svarar mot dessa krav är inte förenlig med lagen. Genom övergångsregeln knyter EI en stor del av elnätsföretagens intäktsramar till de historiska faktiska intäkterna. Cirka två tredjedelar av intäktsramen bestäms utifrån de historiska intäkterna, medan endast en tredjedel av intäktsramen bestäms genom en tillämpning av schablonmetoden. Detta sker utan att EI ens försöker visa att de historiska faktiska intäkterna ger elnätsföretagen täckning för skäligen kostnader och rimlig avkastning. Som förvaltningsrätten konstaterat i Domen försöker EI inte ens visa att övergångsregeln resulterar i en sådan avkastning: ”Såvitt framgår av underlaget i målet har [EI] inte gjort någon analys av om intäkterna i det enskilda fallet under åren 2006-2009 varit skäligen intäkter eller inte.”¹²⁸ Redan med detta konstaterande är det inte möjligt att tillämpa övergångsregeln.

11.14 Elnätsföretagens historiskt låga lönsamhet

235. Som Fortum framförde vid förvaltningsrätten¹²⁹ har många elnätsföretags intäktsnivåer inte varit tillräckligt höga för att täcka deras behov på lång sikt. Många elnätsföretag har dessutom under senare år haft stora kostnadsökningar, vilka inte har fått genomslag under åren 2006-2009. Om övergångsregeln tillämpas får bolagen inte kompensation för dessa kostnader, trots att de till stor del hänför sig till redan gjorda investeringar.
236. Det ska återigen framhållas att EI varken i Komplettering I eller tidigare har gjort någon analys av hur den underprissättning som har förekommit till följd av bland annat den osäkerhet som rått kring EI:s syn på tillåtna intäktsnivåer under tidigare regelverk kommer att slå mot elnätsföretagen genom en tillämpning av övergångsregeln.

¹²⁸ Domen, s. 83.

¹²⁹ Se bl.a. avsnitt 2.4 i Fortums yttrande vid förvaltningsrätten daterat den 8 juni 2012 och avsnitt 4.4 i Fortums yttrande vid förvaltningsrätten daterat den 22 mars 2013.

11.15 EI:s egna uttalanden beträffande elnätsföretagens historiska intäkter

237. EI har själv i en lång rad uttalanden bekräftat att elnätsföretagen hittills har haft för låga intäkter och att en ökning av intäkterna därför är nödvändig för att stärka elnätsföretagens lönsamhet.
238. EI har i Komplettering I överhuvud inte berört sin tidigare inställning till de intäktsnivåer som elnätsföretagen haft och hur denna inställning är förenlig med EI:s nuvarande inställning att de historiska intäkterna skulle utgöra en ”god” parameter för skälighetsbedömningen. Även om det är en upprepning av vad Fortum anfört vid förvaltningsrätten vill Fortum – med hänsyn till EI:s påståenden ovan – återigen lyfta fram några av de uttalanden som EI tidigare gjort (våra understrykningar):

- **Yvonne Fredriksson, generaldirektör EI, vid seminarium med branschen 2011-02-11**¹³⁰

”Vi har granskat samtliga 173 elnätsbolag och det har hittills inte visat sig att något tagit ut för hög vinst. En majoritet av företagen, eller 143 stycken, har faktiskt intäkter som understiger den beräknade intäktsramen trots att de i många fall skulle behöva ta ut högre avgifter för att täcka sina investeringar.”

- **Tony Rosten, ställföreträdande generaldirektör EI, pressmeddelande 2010-10-14**¹³¹

”Energimarknadsinspektionen har dock i tidigare rapporter konstaterat att det inte är alla nätföretag som tar ut alla sina kostnader av kunderna. En dryg fjärdedel av elnätsföretagen går med förlust.”

- **EI R2009:14 sid. 38**

”Verkligheten för nätföretagen går nu in i en ny fas. De senaste årens händelser med bland annat stormarna Gudrun och Per har inneburit väsentligt ökade krav på nätföretagen i form av ökad leveranssäkerhet. Bland annat ställer de krav på avbrottsersättning som införts i svensk lag ytterligare krav på företagen att investera i utökad leveranssäkerhet. Till detta kommer funktionskravet från 2011 då inga avbrott längre än 24 timmar tillåts. Vidare har även reformen om månadsvis avläsning lett till ökade kostnader för nya mätare och avläsningssystem.

En del av kostnaderna i lokalnätsverksamhet är sådana som nätföretagen inte kan påverka på kort sikt. Det gäller kostnader för de överliggande näten och till vissa

¹³⁰ Bilaga 1 till Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 8 juni 2012.

¹³¹ Bilaga 2 till Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 8 juni 2012.

delar även nätförluster (kostnad för nätförluster och överliggande nät kan i viss mån påverkas. Denna påverkan kan dock ske på längre sikt genom att nätstrukturen förändras). De närmaste åren kommer Svenska kraftnät att genomföra kraftiga höjningar av stamnätstariffen, det vill säga de avgifter som tas ut för driften av stamnätet i Sverige.

[...]

Kostnaderna för stamnätet fördelas på alla elkunder i Sverige. Eftersom de totala ökningarna av stamnätsavgifterna för åren 2009-2014 uppgår till cirka 100 procent så räknar Energimarknadsinspektionen med att detta innebär en avgiftsökning på cirka 20 - 30 procent för landets elnätskunder, enbart på grund av ökningarna av att stamnätsavgiften höjs.

Elnätsföretagen har genom regleringen varit tvingade att genomföra långsiktiga effektivitetskrav i sin verksamhet. De kostnadsökningar som kan förutses de närmaste åren är av en sådan omfattning att företagen inte bedöms kunna kompensera sig genom ökad effektivitet utan kostnadsökningarna kommer att avspeglas i höjda avgifter till kunderna. Det ska dock i detta sammanhang noteras att Sverige i en internationell jämförelse har låga elnätstariffer."

▪ **Pressmeddelande från EI 2010-10-28**¹³²

"Samtliga 170 elnätsföretag har nu lämnat in sina årsrapporter till EI. Redovisningen för 2009 visar att branschen förbättrade sina resultat jämfört med tidigare, men att de flesta företag väljer att ta ut lägre avgifter än vad lagstiftningen tillåter.

- Många företag behöver anpassa sin verksamhet kraftigt de kommande åren till följd av omställningen i energisystemet, säger Yvonne Fredriksson generaldirektör på Energimarknadsinspektionen (EI). Elnäten är en viktig infrastruktur i samhället. Det är viktigt att det finns en rimlig lönsamhet i elnätsverksamheten, så att ägarna är beredda att satsa det kapital som behövs för de tunga investeringar som kommer krävas i framtidens elnät.

Enligt lagen får företagen ha intäkter som täcker kostnaderna för en effektiv drift och underhåll av elnäten. Dessutom har företagen rätt till en avkastning som möjliggör långsiktiga investeringar i näten för att uppfylla krav på leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet. Gränserna för avkastningen sätts så att verksamheten kan attrahera kapital för investeringar, vilket är avgörande för en långsiktigt hållbar utveckling av elnäten."

[...]Vi ser att företagen anpassar sig till mera normala lönsamhetsnivåer, men trots avgiftshöjningarna de senaste åren är lönsamheten fortfarande svag, säger Yvonne Fredriksson. Den stora risken med elnätsföretagens låga lönsamhet är att nödvändiga investeringar inte görs. Det kommer i så fall leda till att vi får fler och längre elavbrott med ökade kostnader framöver istället."

¹³² Bilaga 3 till Fortums yttrande vid förvaltningsrätten den 8 juni 2012.

239. EI har således varit väl införstått med elnätsföretagens svaga lönsamhet och behovet av att öka intäkterna. Detta bortser EI dock helt och hållet från i Komplettering I.
240. Mot bakgrund av EI:s tidigare inställning i frågan framstår också Anne Vadasz Nilssons uttalanden i media att elnätsföretagen ”utan uppenbar orsak” begärt höjningar av intäktsramen och att elkonsumenterna kommer att få ”fortsätta” att betala ett alldeles för högt pris till elnätsföretagen som obegripliga.
241. Det är tydligt att EI, trots att EI nu inte vill kännas vid detta, mindre än ett år innan Beslutet meddelades var av uppfattningen att elnätsföretagen tagit ut för låga avgifter i förhållande till sina investeringar och att det var nödvändigt att komma till rätta med detta för att säkerställa nödvändiga investeringar i elnäten. Det är obegripligt att EI nu kan göra gällande att de historiska intäkterna utgör en ”god parameter” för vad som utgör rimlig avkastning och täckning för skäligen kostnader när EI ett år före Beslutet konstaterat att ”[e]n dryg fjärdedel av elnätsföretagen går med förlust” och i början av år 2011 framhållit att en majoritet av elnätsföretagen hade intäkter som understeg intäktsramen trots att de skulle behöva ha högre intäkter för att täcka sina investeringar.

11.16 EI:s ”skälighetskontroll” med hjälp av historiska värden

242. EI tycks mena att övergångsregeln utgör en metod för ”skälighetskontroll” av att de intäktsramar som beräknas med hjälp av schablonmetoden inte blir ”oskäligt höga” eller ger ”orimligt hög avkastning”.¹³³ Det EI egentligen gör är att definiera överkompensation som en avvikelse från de faktiska intäkter (dvs. inte tillåtna intäkter som var väsentligt högre) som elnätsföretagen hade åren 2006-2009.
243. Att definiera en överkompensation som en avvikelse från historiska värden under en viss period är helt missvisande om man inte samtidigt säkerställer att alla förutsättningar är oförändrade och att de historiska intäkterna resulterar i en intäktsram som är förenlig med 5 kap. 6 § ellagen. Förvaltningsrätten har i Domen konstaterat att någon sådan analys inte gjorts.¹³⁴ Inte heller i Komplettering I förmår EI att prestera denna analys.

¹³³ Komplettering I, avsnitt 7.1.

¹³⁴ Domen, s. 83.

244. Eftersom någon sådan analys inte gjorts faller EI:s påstående att EI genom en jämförelse med intäktsramarna för åren 2006-2009 skulle ha visat att schablonmetoden ”*leder till ett materiellt felaktigt resultat*”.¹³⁵
245. När det gäller frågan om varför de historiska intäkterna är olämpliga att använda som bedömningsgrund vill Fortum också hänvisa till vad som anförs i A1 Advokaters Yttrande 2 den 22 maj 2014 i mål nr 93-14.¹³⁶
246. Det ska också noteras att EI vid argumentationen till stöd för sin metod för ”skälighetskontroll” hänvisar till att den reglermässiga beräkningen måste ”*kontrolleras mot verkligheten*” och att ”*[e]n rimlighetsbedömning aldrig [kan] ske utifrån något annat än verkligheten*”.¹³⁷ Som Fortum kommer att utveckla ytterligare i avsnitt 12 nedan använder EI begreppet verklighet på ett missvisande sätt.
247. När det gäller EI:s påståenden kring behovet av att kontrollera mot ”*verkligheten*” ska även följande framhållas. Det anges uttryckligen i prop. 2008/09:141 på s. 65-66 att skäliga kostnader enligt 5 kap. 6 § ellagen inte alltid kommer att motsvara elnätsföretagens faktiska kostnader. Det anförs bland annat att ”*[v]id användning av en kostnadsnorm eller effektivitetskriterier kommer ett nätföretag som bedriver sin verksamhet mindre effektivt än företag med likartade förutsättningar sannolikt inte att få sina faktiska kostnader täckta av intäktsramen [...]. I de fall då ett nätföretag bedriver sin verksamhet mer effektivt än kostnadsnormen är det rimligt att nätföretaget får tillgodogöra sig skillnaden*”.¹³⁸ Detsamma gäller avkastning. Det har således konstaterats i förarbetena, vilket också har uppmärksammats av förvaltningsrätten,¹³⁹ att det faktum ”*[a]tt det kalkyleras en rimlig avkastning inom ramen för intäktsramen innebär inte nödvändigtvis att denna avkastning också kommer att utgöra nätföretagets faktiska avkastning*”.¹⁴⁰ Mot bakgrund härav framgår det också att EI saknar grund för sin ”*verklighetskontroll*”.

¹³⁵ Komplettering I, punkten 7.1.3.

¹³⁶ Se avsnitt 5.2 i Yttrande 2.

¹³⁷ Se bl.a. punkterna 7.3.1 och 11.5.5 i Komplettering I.

¹³⁸ Prop. 2008/09:141 s. 66.

¹³⁹ Domen, s. 82.

¹⁴⁰ Prop. 2008/09:141 s. 79.

11.17 EI:s ”skälighetskontroll” enligt 5 kap. 6 § ellagen

248. EI återkommer i Komplettering I vid upprepade tillfällen till att ”intäktsramen är ... helt styrd av 5 kap 6 § ellagen”¹⁴¹ och att ”[i]ntäktsramens storlek regleras uttömmande [kursiverat i Komplettering I] i 5 kap 6 § ellagen”.¹⁴² Dessa uttalanden följs sedan av påståendet att intäktsramen ska ge skäligen kostnadstäckning och ge en rimlig avkastning.
249. Fortum delar uppfattningen att elnätsföretagens intäktsramar styrs av 5 kap. 6 § ellagen, ett förhållande som Fortum och övriga elnätsföretag framhöll vid förvaltningsrätten av bland annat det skälet att övergångsregeln saknar varje stöd i nämnda eller några andra bestämmelser i ellagen.
250. Med utgångspunkt från sin tolkning av ellagens portalbestämmelse förklarar EI att det inte får ”tillämpas en teknik för beräkningen av kapitalkostnader som leder till oskäligt hög eller låg uppskattning av nätföretagens kapitalkostnader” och att det därför – oavsett vilken metod som tillämpas – ”måste ... ske en skälighetskontroll mot 5 kap 6 § ellagen”. EI tillägger härefter att ”[i] annat fall är risken uppenbar att en metod som kan förefalla teoretiskt riktig leder till ett materiellt felaktigt resultat.”¹⁴³ EI tycks med stöd av detta resonemang anse sig – oavsett vilken ekonomisk metod som används – ha en fullständig frihet att ”skälighetskontrollera” och ”skälighetsanpassa” resultatet av sina beräkningar.¹⁴⁴
251. EI för ett cirkelresonemang.
252. En intäktsram som bestämts genom en korrekt tillämpning av 5 kap. 6 § ellagen där elnätsföretaget får täckning för de kostnader som ska ersättas enligt bestämmelsen och rimlig avkastning kan per definition inte vara annat än en korrekt fastställd intäktsram, med andra ord en ”skäligen” intäktsram. EI:s resonemang av innebörd att det först ska fastställas en ram enligt 5 kap. 6 § ellagen och därefter göras en ”skälighetskontroll mot 5 kap. 6 § ellagen” saknar både logik och lagstöd. Något annat stöd (förarbetena etc.) redovisar EI inte heller till stöd för sin efterföljande ”skälighetskontroll”.

¹⁴¹ Komplettering I, punkten 4.3.5.

¹⁴² Komplettering I, punkten 7.4.6.2.

¹⁴³ Komplettering I, punkten 4.3.5.

¹⁴⁴ Komplettering I, punkten 6.2.2.

253. Det ska noteras att EI i sammanhanget hänvisar till ”*principerna om skälighet och rimlighet i 5 kap 6 § ellagen*”.¹⁴⁵ Några sådana ”principer” existerar inte. Däremot finns bestämmelser i lag om att elnätsföretagen har rätt att erhålla ersättning för skäliga kostnader och rimlig avkastning. Det har dessutom framhållits i förarbetena att den metod som tillämpas för beräkning måste utgöra en ekonomiskt vedertagen metod.
254. I sammanhanget ska också noteras att EI anser att EI vid sin ”skälighetskontroll” ska ta hänsyn till ”*att nätföretagens vinster i allmänhet bör vara måttliga i förhållande till verksamhetens storlek och den risknivå som finns i ett nätföretag som är ett monopol*.”¹⁴⁶ (Vår understrykning.) Det är oklart vad EI avser med ”måttliga vinster” och vilket stöd EI har för detta uttalande. Som framgår av propositionen utgör rimlig avkastning ”*den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar*”.¹⁴⁷ Avgörande för vad som utgör rimlig avkastning är alltså en bedömning av om avkastningen i nätverksamheten är sådan att verksamheten i jämförelse mellan olika placeringsalternativ kan attrahera kapital från ägare och investerare och inte vad som utgör ”måttlig vinst” enligt EI:s mening.
255. EI:s krystade resonemang kan i alla händelser lämnas därhän av det enkla förhållandet att EI – om det överhuvud finns utrymme för en efterföljande skälighetskontroll – inte redovisat något stöd för att en intäktsram fastställd utan övergångsregeln och med tillämpning av en kalkylränta om 6,5 % skulle vara ”oskälig” i något avseende. EI:s resonemang kring att en skälighetskontroll skulle vara befogad när ”*de genomsnittliga vinsterna för hela branschen ligger på en anmärkningsvärt hög nivå i jämförelse [med] konkurrensutsatta branscher*”¹⁴⁸ och när en intäktsram fastställd utan EI:s skälighetskontroll ”*systematiskt och långsiktigt leder till onormalt höga vinster eller onormalt hög avkastning*”¹⁴⁹ är helt teoretiskt eftersom några sådana vinster eller sådan avkastning inte visats föreligga. Den ”*materiella överprövning*” som EI säger sig göra saknar således även av denna anledning grund.

¹⁴⁵ Komplettering I, punkten 4.3.6.

¹⁴⁶ Komplettering I, punkten 6.2.5.

¹⁴⁷ Prop. 2008/09:141 s. 61.

¹⁴⁸ Komplettering I, punkten 6.2.5.

¹⁴⁹ Komplettering I, punkten 6.2.6.

11.18 EI påstår sig inte vara bunden av det "formella ramverket"

256. EI:s inställning till 5 kap. 6 § ellagen – och möjligen förklaringen till EI:s efterföljande skälighetskontroll – framgår tydligt av följande uttalanden i Komplettering I:¹⁵⁰

"Med regleringens 'formella ramverk' avses här de bestämmelser i ellagen och kapitalbasförordningen som beskriver hur fastställande av intäktsram ska ske, dock utan att ange något om nivån på intäktsramen.

Nätmyndighetens bedömningsutrymme begränsas emellertid inte endast av det formella ramverket. Myndigheten är också skyldig att komma till materiellt riktigt resultat i form av rätt storlek på intäktsramen. Det formella regelverket är inte till mycket hjälp i denna del. [...]

När det gäller att komma till ett materiellt riktigt resultat är regleringen således av mindre betydelse, eftersom det inom ramen för detta är fullt möjligt att fastställa kapitalkostnaderna till olika storlek. (Våra understrykningar.)

257. EI ger åter uttryck för uppfattningar som, särskilt mot bakgrund av att EI är en myndighet, framstår som minst sagt anmärkningsvärda.
258. EI reducerar nu ellagen, Kapitalbasförordningen och – får det förmodas – EI:s egna föreskrifter till det "formella ramverket". Men detta "formella ramverk" anser sig EI inte vara skyldig att följa, ramverket är inte ens "till mycket hjälp" när det gäller att bestämma om det "formella ramverket" resulterar i ett "materiellt riktigt resultat".
259. EI menar kort sagt att man varken är bunden av lagen eller förordningen. Man har ett slags från lag fristående rätt att pröva om det resultat som följer av en tillämpning av lagen leder till ett "materiellt riktigt resultat". Uttalandet innebär att EI anser sig stå över lagen.
260. EI:s resonemang saknar helt grund.
261. Till detta kommer att den "materiella överprövningen" skett genom att EI i all hast introducerade övergångsregeln och godtyckligt knöt stora delar av elnätsföretagens intäkter till elnätsföretagens faktiska intäkter 2006-2009. Detta skedde, som ovan konstaterats, utan att EI ens försökte undersöka skäligheten eller rimligheten i de intäkter elnätsföretagen hade under dessa år.

¹⁵⁰ Komplettering I, punkterna 4.3.3 och 4.3.4.

262. När det gäller EI:s påstående att regelverket inte skulle ange något om ”nivån på intäktsramen” ska framhållas att lagstiftningen självklart inte anger någon beloppsmässig nivå på intäktsramen. Däremot anges att nivån ska motsvara täckning för ”skäliga kostnader” och en ”rimlig avkastning på kapitalbasen”. När det gäller nivån på vad som utgör ”rimlig avkastning” ska denna motsvara ”den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar”.¹⁵¹ En avkastning som strider mot detta krav står även i strid med den ”nivå” på intäktsramen som följer av ellagen.

11.19 EI:s ”skälighets- och verklighetskontroll” tar sin utgångspunkt i bokförda värden

263. EI:s ”skälighets- och verklighetskontroll” bygger vidare på resonemang och beräkningar grundade på elnätsföretagens bokförda värden. EI använder ekonomiska mått baserade på bokförda värden (vinstmarginal och avkastning på eget kapital) för att ”bevisa” att elnätsföretagen erhåller ”orimlig avkastning”. EI bortser helt från att den avkastning som elnätsföretagen har rätt till enligt 5 kap. 6 § ellagen är en avkastning på den regulatoriska kapitalbasen och inte på det bokförda värdet av företagets tillgångar. Beräkningen av kapitalbasen är regulatorisk och de enskilda elnätsföretagens redovisning saknar därför betydelse för beräkningen. EI:s resonemang kring redovisad marginal och avkastning på eget kapital saknar redan av denna anledning betydelse.
264. Under lagstiftningsarbetet avfärdades användningen av bokförda värden vid beräkning av intäktsramarna. I SOU 2007:99 anfördes bland annat följande:
- ”Därutöver innebär en metod som baseras på de bokförda värdena en risk för att strukturella skillnader i redovisningen av de bokförda värdena tillåts påverka intäktsnivån i nätföretagen. Jämförbarheten mellan nätföretagens intäkter försvåras därmed, vilket också får effekter på objektiviteten i skälighetsbedömningen av nätföretagens intäkter. Utredningen anser därför att det bokförda värdet inte bör tillämpas som metod för att fastställa värderingen av nätföretagens elnät.”*¹⁵²
265. Lagstiftningen kom också att utformas utifrån principen att kapitalbasen åsätts ett nuanskaffningsvärde som i första hand beräknas utifrån ett normvärde och inte bokfört värde. Det är denna kapitalbas som elnätsföretagen enligt 5 kap. 6 § ellagen är

¹⁵¹ Prop. 2008/09:141 s. 61.

¹⁵² SOU 2007:99, s. 173. Se också a.a. s. 164 f.

berättigade till rimlig avkastning på. Bokförda värden saknar således relevans vid beräkningen av vad som utgör rimlig avkastning.

266. EI själv har inför Beslutet varit väl medveten om de bokförda värdenas tillkortakommanden när det gäller att beräkna intäktsramen och att reglermässiga beräkningar ska skiljas från bokföringsmässiga beräkningar då dessa per automatik kommer att skilja sig åt.
267. EI har bland annat i Principrapporten angett att ”[d]et är viktigt att reglermässiga avskrivningar inte förväxlas med bokföringsmässiga eller skattemässiga avskrivningar. De bokföringsmässiga avskrivningarna behöver inte baseras på den ekonomiska livslängden eftersom den externa redovisningen bland annat följer den så kallade försiktighetsprincipen.”¹⁵³
268. I Bilaga 4 till Beslutet konstaterade EI bland annat att ”[f]ör att säkerställa att samtliga företag behandlas lika är schablonmetodens beräkning i huvudsak frikopplad från företagens historiska bokförda kostnader.”¹⁵⁴
269. Bokförda värden har alltså förkastats som metod av både lagstiftaren och EI när det gäller beräkning av intäktsramar.
270. Trots att EI inte enligt gällande regelverk kan använda bokförda värden för att beräkna intäktsramen använder EI nu bokförda värden för att utföra en ”skälighetskontroll” av samma beräkning. Denna ”skälighetskontroll” baserad på bokförda värden tycks EI mena ska stå över och gälla framför den regulatoriska beräkningen av kapitalbasen och avkastningen på denna. EI:s ”skälighetskontroll” står även av detta skäl i uppenbar strid med ellagen.

11.20 De ekonomiska resonemang som EI för till stöd för att schablonmetoden resulterar i oskäliga intäkter är ogrundade

271. EI:s argumentation till stöd för sin rätt att införa en ”skälighets- och verklighetskontroll” bygger helt på påståendet att schablonmetoden skulle resultera i oskäliga intäkter och orimlig avkastning. EI:s ekonomiska resonemang till stöd för att så

¹⁵³ Principrapporten, avsnitt 7.2, s. 44.

¹⁵⁴ Bilaga 4 till Beslutet, s. 1.

skulle vara fallet är ogrundade. EI:s resonemang tyder också på en bristande förståelse för de redovisningsbaserade mått som EI använder sig av och dessas användbarhet för att bedöma ett elnätsföretags lönsamhet.

272. EI påstår med stöd av sina bristfälliga ekonomiska resonemang att den potentiella vinsten för elnätsföretagen skulle uppgå till ”*ogripbara summor*” och att det skulle vara fråga om ”*en omfattande förmögenhetsöverföring från elkunderna till nätföretagens ägare*”¹⁵⁵. Påståendena saknar verklighetsförankring.
273. EI anför exempelvis som stöd för de påstådda vinsterna ett ekonomiskt mått (redovisad marginal) som inte ens utgör ett avkastningsmått. Vidare bygger EI sitt resonemang kring elnätsföretagens ”*verkliga avkastning*” på avkastningsmått baserade på elnätsföretagens redovisning (avkastning på redovisat eget kapital), trots att EI måste vara införstådd med att redovisningsbaserade mått inte utgör någon användbar beskrivning av verkligheten.
274. Bristerna i EI:s ekonomiska resonemang kommer att belysas i detalj i avsnitt 12 nedan.

11.21 EI:s påstående att elnätsföretagen inte har föreslagit någon egen ”skälighetskontroll”

275. I sitt resonemang om skälighetsbedömning av elnätsföretagens kostnader anför EI att elnätsföretagen ”*låst fast sig vid schablonmetoden*” och försöker ”*ge sken av att schablonmetoden är den enda metod som är tillåten enligt regleringen*” samt att ”*nätföretagen för sin del inte har kommit med några förslag om hur skälighetsanpassning av intäktsramen bör ske*”.¹⁵⁶ Påståendet är obegripligt.
276. Elnätsföretagen har inom ramen för det samråd som skedde i samband med schablonmetodens framtagande löpande försett EI med synpunkter och därefter, när metoden fastställts, rapporterat in uppgifter enligt ett av EI särskilt framtaget rapporteringssystem (KENT) för beräkning av intäktsram enligt schablonmetoden. Elnätsföretagen utgick från att dessa uppgifter skulle ligga till grund för besluten om

¹⁵⁵ Komplettering I, punkten 6.3.6.2.

¹⁵⁶ Komplettering I, punkten 7.1.3.

intäktsramar. Elnätsföretagen har självklart inte kunnat utgå från annat än att detta skulle resultera i intäktsramar i enlighet med ellagens föreskrifter.

277. Före brevet av den 9 september 2011 har EI aldrig antytt att det skulle ske någon ytterligare ”anpassning” och – som redan framhållits – än mindre har EI vid något tillfälle begärt att elnätsföretagen själva skulle föreslå någon slags ytterligare ”skälighetsanpassning”. Inte heller inbjöd EI företagen, på sätt som annars skett vid flera tidigare tillfällen, till någon dialog kring en ”skälighetsanpassning”. Det kan till exempel noteras att Fortum skulle ha träffat Linda Werther, då tillförordnad avdelningschef för tariffillsyn vid EI, den 16 september 2011, dvs. en vecka efter EI:s brev av den 9 september 2011. Detta möte ställdes dock in av EI, vilket framgår av en e-postkorrespondens mellan Bengt Johansson på Fortum och Linda Werther hos EI, Bilaga 13. EI:s antydan om att elnätsföretagen själva och på eget initiativ borde ha föreslagit en ”skälighetsanpassning” är således fullständigt obefogad.
278. Fortums inställning är vidare, som framgått ovan, att en beräkning enligt schablonmetoden (med en tillämpning av den av förvaltningsrätten fastställda kalkylräntan) leder till en intäktsram som täcker skäliga kostnader och rimlig avkastning på kapitalbasen. Någon ytterligare ”skälighetsanpassning” ska således, som förvaltningsrätten funnit, inte göras.

12 EI:s ekonomiska resonemang

12.1 Inledning

279. Som framgått ovan ägnar EI en stor del av Komplettering I åt att kritisera den metod för beräkning av intäktsram som EI lagt ned en betydande mängd arbete på att utarbeta under två års tid och som EI själv har framhållit uppfyller lagstiftningens krav på täckning för skäliga kostnader och rimlig avkastning.
280. EI gör i Komplettering I gällande att schablonmetoden skulle leda till ”oskäligt hög kostnadstäckning” och ”orimligt hög avkastning”.¹⁵⁷ EI försöker illustrera detta genom att använda ett antal olika ekonomiska begrepp och exempel.

¹⁵⁷ Se t.ex. punkten 9.2 i Komplettering I.

281. EI:s ekonomiska resonemang kring konsekvenserna av Domen präglas av att EI drar långtgående slutsatser baserade på ett tendentiöst och vilseledande urval av ekonomiska parametrar samt jämförelser mellan icke-jämförbara förhållanden.
282. I det följande redogör Fortum för de ekonomiska begrepp som förekommer i Komplettering I och varför EI:s slutsatser är felaktiga.

12.2 EI:s påstående att allokeringen till kapitalkostnader skulle fördubblas saknar grund

283. I sin beskrivning av konsekvenserna av Domen och till stöd för sitt påstående att schablonmetoden skulle leda till en överkompensation anför EI att Domen innebär att elnätsföretagen skulle få en fördubbling av den del av intäktsramen som avser att täcka kapitalkostnader. EI försöker stödja detta påstående med en jämförande tabell, som återfinns på sidan 16 i Komplettering I.
284. EI:s påstående är dock felaktigt och jämförelsen missvisande.
285. Inledningsvis använder sig EI som utgångspunkt för sin jämförelse ett påstående om att förvaltningsrätten skulle ha beslutat om en tillåten intäktsram om totalt 196 miljarder kronor. Som framgått ovan är denna siffra grovt felaktig. Den utgör enligt företrädare för EI endast ett ”teoretiskt räkneexempel”.¹⁵⁸ Som EI väl känner till ansökte företagen om en total intäktsram om ca 183 miljarder kronor. Förvaltningsrättens domar föreskriver uttryckligen att elnätsföretagen inte kan få en högre intäktsram än vad de ansökt om.¹⁵⁹
286. Fortum hänvisar i denna del till de beräkningar som återfinns i A1 Advokaters yttrande 3 i mål nr 93-14.¹⁶⁰ Enligt dessa beräkningar skulle den totala intäktsramen med beaktande av den i Domen fastställda kalkylräntan bli 182 miljarder kronor. Det är en avsevärd skillnad mellan 182 miljarder kronor och det av EI använda beloppet 196 miljarder kronor.

¹⁵⁸ Se Bilaga 8.

¹⁵⁹ Se t.ex. punkten 6 i domslutet och s. 90 i Domen.

¹⁶⁰ Se avsnitt 4.2-4.3 i Yttrande 3.

287. Mot den påstådda totala intäktsramen om 196 miljarder kronor ställer EI elnätsföretagens faktiska intäkter för åren 2006-2009 om 132 miljarder kronor. Som framgått ovan motsvarar de intäkter som elnätsföretagen faktiskt uppburit under dessa år inte vad som utgjort den tillåtna intäktsramen. Till följd av den osäkerhet som rått har många företag haft lägre intäkter än vad som hade varit tillåtet. Om en jämförelse ska göras mellan tillåtna intäkter för åren 2012-2015 måste även tillåtna och inte faktiska intäkter tillämpas för åren 2006-2009. Det hade dessutom i själva verket varit mer relevant att jämföra de tillåtna intäkterna för åren 2010-2011, vilka var de år som närmast föregick Beslutet, om några slutsatser beträffande rimligheten av förändringar i intäktsramen alls ska dras.
288. Fortum hänvisar även i denna del till de beräkningar som återfinns i A1 Advokaters Yttrande 3 den 22 maj 2014 i mål nr 93-14.¹⁶¹ Dessa beräkningar visar bland annat att mellantidsregleringen skulle ha gett en total tillåten intäktsram om 172 miljarder kronor. Intäktsramen enligt Domen motsvarar en höjning om 5,8 % jämfört med mellantidsregleringen. Det är således inte fråga om någon betydande höjning, vilket EI hade kunnat konstatera om myndigheten hade gjort en korrekt beräkning.
289. EI:s påstående att Domen skulle innebära en fördubbling av allokeringen till kapitalkostnader saknar således grund.
290. Med grund i samma vilseledande uppgifter påstår EI också att ”den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet för nätföretagen under tillsynsperioden blir cirka 27 procent” vilket, enligt EI, är ”synnerligen förmånlig[t] för nätföretagen”.¹⁶²
291. Åter med samma vilseledande utgångspunkt beräknar EI också en ”vinstmarginal på cirka 35 procent”.¹⁶³ Räkneexemplet baseras således åter på att elnätsföretagens intäkter skulle uppgå till 196 miljarder kronor – vilket inte är korrekt – och att kostnaderna prognosticerats till cirka 126 miljarder kronor. Det ska noteras att Fortum saknar möjlighet att bedöma om den senare uppgiften är korrekt. Elnätsföretagen har inom ramen för sina förslag till intäktsramar redovisat prognos avseende de opåverkbara kostnaderna, historiska påverkbara kostnader samt investeringsplaner. Till detta

¹⁶¹ Se avsnitt 4.3 i Yttrande 3 den 22 maj 2014 i mål nr 93-14.

¹⁶² Komplettering I, punkten 6.3.4.2.

¹⁶³ Komplettering I, punkten 6.3.5.2.

kommer de årliga redovisningar elnätsföretagen inger för varje redovisningsenhet. Hur EI ur detta underlag härlett ”prognosticerade kostnader” är oklart.

292. Med utgångspunkt från ovan nämnda siffror tar EI, som ska vara en opartisk myndighet, även ett rent populistiskt perspektiv och hävdar att detta innebär att ”den potentiella vinsten” per ”förvärvsarbetande svensk” skulle bli 15 500 kronor.¹⁶⁴ Förutom att siffran 15 500 kr (utan att EI antyder detta) avser den ”potentiella vinsten” under fyra år och dessutom är felaktig, framstår anknytningen till vinst per ”förvärvsarbetande svensk” som svårförståelig. De nu redovisade siffrorna använder EI i Komplettering I som ”bevis” för att intäktsramar enligt schablonmetoden leder till ”överkompensation” och en ”orimligt hög avkastning”. Siffrorna saknar emellertid varje verklighetsförankring och är snarare ägnade att vilseleda läsaren än att objektivt belysa de frågeställningar som kammarrätten har att ta ställning till. EI brister i sin uppgift att opartiskt och objektivt redovisa uppgifter som kan ligga till gagn för utredningen i målet.
293. Dessa siffror är också EI:s enda ”bevis” för att det skulle föreligga allvarliga brister i schablonmetoden. EI har således inte lyckats visa att schablonmetoden skulle resultera i någon ”överkompensation”. Sammanfattningsvis gör EI jämförelser mellan icke-jämförbara och icke-verklighetsbaserade förhållanden.
294. Som redan framhållits har inte heller förvaltningsrätten, som EI försöker påskina, funnit att schablonmetoden resulterar i ”överkompensation” och en ”orimligt hög avkastning”.

12.3 EI:s val av redovisad marginal och avkastning på bokförda värden som mått på överkompensation

12.3.1 Inledning

295. EI tar således två ekonomiska begrepp, eller ”fakta” som EI kallar dem, till stöd för sitt påstående att schablonmetoden skulle leda till att elnätsföretagen överkompenseras; dessa är avkastning på eget kapital och vinstmarginal. Med stöd av dessa mått drar EI den gravt felaktiga slutsatsen att ”[n]ätföretagen kommer att kunna generera säkra och pålitliga vinster som med råge överträffar vad företag i jämförbara branscher kan

¹⁶⁴ Komplettering I, punkten 6.3.5.2.

påräkna” samt att ”[d]en potentiella sammanlagda vinsten för nätföretagen [...] uppgår till närmast ogripbara summor”.¹⁶⁵

296. De redovisningsbaserade måtten ”vinstmarginal” och ”avkastning på eget kapital” utgör inte ett uttryck för verklig lönsamhet och verklig avkastning. EI:s ”verklighetsavstämning” är i själva verket helt verklighetsfrämmande.
297. Begreppet ”vinstmarginal” ger i sig inte något uttryck för lönsamhet. Ett företag kan ha mycket hög vinstmarginal samtidigt som företaget i själva verket är olönsamt. EI:s argumentation grundad på elnätsföretagens påstådda vinstmarginal är således både felaktig och missvisande. (Se vidare avsnitt 12.3.2 nedan, Runstens ekonomianalys, avsnitt 4 och Sven-Erik Johanssons utlåtande)
298. Måttet avkastning på eget kapital, vilket är baserat på elnätsföretagens offentliga redovisning, utgör inte heller ett adekvat uttryck för ”verklig” avkastning. Gällande svenska (och internationella) redovisningsprinciper medför att värdet på elnätsföretagens viktigaste tillgång – elnäten – grovt underskattas när elnäten åldras. Bland annat denna värdeunderskattning gör att måttet ”avkastning på eget kapital” inte utgör ett rättvisande uttryck för elnätsföretagens verkliga avkastning. Frågan har bland annat diskuterats i den finansiella litteraturen under ämnet ”[f]allgropar vid användning av finansiella nyckeltal”.¹⁶⁶ (Se vidare avsnitt 12.3.3 nedan, Runstens ekonomianalys, avsnitt 5, och Sven-Erik Johanssons utlåtande)

12.3.2 ”Vinstmarginal”

299. EI använder i Komplettering I begreppet ”vinstmarginal”. EI anför att ”[v]instmarginalen är måttet på den andel av ett företags försäljning som utgör vinst” samt att ”det står helt klart att en genomsnittlig vinstmarginal om 35 procent måste betraktas som exceptionellt hög”.¹⁶⁷ EI:s påståenden är felaktiga och vilseledande.
300. Som nyss konstaterats tar EI, mot bättre vetande, som utgångspunkt för sin beräkning av den ”genomsnittliga vinstmarginalen” det påstådda samlade intäktstaket om 196

¹⁶⁵ Komplettering I, punkten 6.3.6.2.

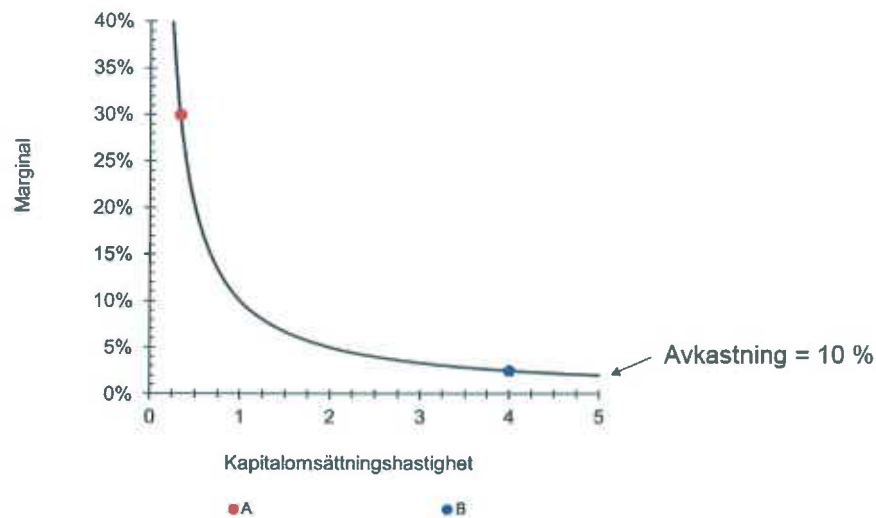
¹⁶⁶ Se t.ex. Johansson, S-E & M. Runsten, ”Företagets lönsamhet, finansiering och tillväxt”, 3:e uppl., 2005, avsnitt 13.2.1 ”Orealiserad värdestegring i anläggningsparken” ur kapitel 13 ”Fallgropar vid användning av finansiella nyckeltal”.

¹⁶⁷ Komplettering I, punkten 6.3.5.

miljarder kronor. Som framgått ovan har 196 miljarder kronor ingenting med verkligheten att göra utan är, med EI:s egna ord, ett inte realistiskt ”teoretiskt räkneexempel”.

301. Den redovisade marginalen utgör endast en delkomponent vid beräkningen av lönsamhet och kan inte isolerat användas för att bedöma om ett företag är lönsamt. För att kunna beräkna ett företags lönsamhet måste man även ta hänsyn till de kapitalresurser som krävs för att verka i en viss bransch. Marginalen förhåller sig till lönsamhet på motsvarande sätt som sträckan till hastigheten. Hastigheten kan inte beräknas utan att beakta såväl sträcka som tid. Att påstå att ett företag är överlönsamt enbart med hänvisning till företagets marginal är som att påstå att någon som har kört 3 mil har kört för fort. Eller, för att ta ett i sammanhanget mer närliggande exempel, som att påstå att någon som erhållit 70 kronor i ränta på sitt bankkonto har blivit överkompenserad utan att ta hänsyn till hur mycket pengar som fanns på kontot.
302. Ekonomianalysen innehåller en redogörelse som visar att den redovisade marginalen inte ensam utgör något mått på lönsamhet.¹⁶⁸ I Ekonomianalysen förklarar Runsten också att ett företags lönsamhet kan illustreras som en produkt av två komponenter. Av dessa komponenter är vinstmarginalen den ena, men lika viktig är den andra komponenten – kapitalomsättningshastigheten, det så kallade DuPont-sambandet (se avsnitt 4 i Ekonomianalysen).
303. Kapitalomsättningshastighet är ett begrepp som inte ens förekommer i EI:s argumentation. Kapitalomsättningshastigheten varierar kraftigt från bransch till bransch. Den är till exempel mycket hög i dagligvaruhandeln, men mycket låg i kapitalintensiva branscher som till exempel elnätsbranschen.
304. Förhållandet illustreras av nedanstående bild. Företaget A har en hög marginal men låg kapitalomsättningshastighet. För företaget B råder det omvända förhållandet. Trots att bolagen har väsentligt olika vinstmarginal har båda företagen en avkastning på 10 % och samma lönsamhet (avkastning).

¹⁶⁸ Se Ekonomianalysen, Bilaga 1, avsnitt 4.



305. När det gäller elnätsföretag innebär de stora investeringar som krävs för att driva elnätsverksamhet och nätens långa livslängd att kapitalomsättningshastigheten är mycket låg. Därför är inte heller höga nivåer på vinstmarginalen något anmärkningsvärt. Som Runsten förklarar i Ekonomianalysen (avsnitt 4) är höga vinstmarginaler i själva verket ett överlevnadsvillkor.
306. Ekonomianalysen visar också tydligt att en marginal på 35 % – om den nu vore korrekt – inte i sig kan sägas vara ”exceptionellt hög”. Hänsyn måste också tas till kapitalbindningen i verksamheten. EI:s jämförelse med en marginal om 5 % i dagligvaruhandeln är direkt vilseledande. Ett företag i dagligvaruhandeln med en vinstmarginal om 5 % kan i själva verket vara avsevärt lönsammare än ett elnätsföretag med en vinstmarginal om 35 %.
307. Sammanfattningsvis kan således konstateras att vinstmarginalen ensam inte utgör något mått på lönsamhet.

12.3.3 Avkastning på eget kapital (baserat på bokförda värden)

308. EI för i Komplettering I ett resonemang kring elnätsföretagens avkastning på eget kapital.¹⁶⁹ EI anför bland annat att ”den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet för nätföretagen under tillsynsperioden blir cirka 27 procent” och att ”[d]et torde stå utom allt rimligt tvivel att en genomsnittlig avkastning på eget kapital om 27 procent är synnerligen förmånlig för nätföretagen”.¹⁷⁰ EI:s påståenden är återigen felaktiga och vilseledande.
309. Det av EI använda måttet avkastning på eget kapital utgör i och för sig ett lönsamhetsmått. Detsamma gäller det mer relevanta måttet avkastning på sysselsatt kapital. Sysselsatt kapital är utgångspunkten för den vägda kapitalkostnaden (WACC). Båda måtten är dock behäftade med väsentliga brister för bolag där gällande redovisningsregler och redovisningspraxis resulterar i en bristfällig beskrivning av centrala tillgångars värde och värdeändringsförlopp.
310. Elnätsföretagens verksamhet är synnerligen kapitalintensiv och präglas av att tillgångarna har en lång livslängd. Elnätsföretagen tillhör därför de företag där avkastning mätt baserad på traditionell redovisning blir särskilt missvisande.
311. Detta gäller både såvitt avser avkastning på sysselsatt kapital och avkastning på eget kapital. De största problemen uppkommer dock i fråga om avkastning på eget kapital, dvs. det avkastningsmått som EI använder i Komplettering I. En utförligare redogörelse för varför så är fallet återfinns i Runstens ekonomianalys.¹⁷¹
312. Enligt gällande svensk redovisningspraxis redovisas värdet på alla elnätsföretagens anläggningstillgångar med utgångspunkt från det ursprungliga anskaffningsvärdet med avdrag för ackumulerade avskrivningar. Syftet med dessa redovisningsregler är att göra försiktiga beskrivningar av företagets resultat och ställning för att informera ägare och långivare. Följden av gällande redovisningspraxis är att det verkliga värdet av anläggningstillgångarna för elnätsföretagen underskattas när tillgångarna åldras.

¹⁶⁹ Komplettering I, avsnitt 6.3.4.

¹⁷⁰ Komplettering I, punkten 6.3.4.2.

¹⁷¹ Ekonomianalysen, Bilaga 1, se särskilt avsnitt 5.1.

313. Det förhållandet att företagen tillämpar linjära avskrivningar baserade på historiska anskaffningsvärden och det förhållandet att många av elnätsföretagen av försiktighets skull tillämpar en avskrivningstid som är kortare än nätets ekonomiska livslängd, medför att den bokföringsmässiga undervärderingen av anläggningstillgångarna blir än större för företag med gamla nät.
314. Schablonmodellens utgångspunkt i nuanskaffningskostnad (NUAK) tillkom för att säkerställa att reglermodellen ger intäktsramar som speglar vad det kostar att skaffa ett nytt nät avseende den gällande reglerperioden. Historiska anskaffningskostnader används således inte vid fastställandet av intäktsramarna. (Se vidare Ekonomianalysen, avsnitt 5, och Sven-Erik Johanssons utlåtande.)
315. I strikt ekonomisk mening kommer ett genomsnittligt elnätsföretag via reglermodellen att erhålla avkastning på sina investeringar som motsvarar reglermodellens tillåtna kapitalkostnad (WACC). Samma genomsnittliga elnätsföretag kommer emellertid att visa upp en helt annan avkastning mätt i redovisningstermer över nätets livslängd.
316. Av detta följer att det är meningslöst att tolka avkastningsnivån för ett elnätsföretag utifrån bokförda värden utan att ta hänsyn till bland annat nätets anskaffningstidpunkt.
317. Som framgått ovan har de bokförda värdena förkastats av både lagstiftaren och EI själv. Trots detta utför EI en ”verklighetskontroll” utifrån den ”verklighet”, dvs. bokföringen, som både lagstiftaren och EI själv har diskvalificerat. Det är denna ”verklighet” som ensam utgör grund för EI:s ”materiella överprövning”.
318. Som stöd för sitt argument att elnätsföretagen erhåller ”överkompensation” hänvisar EI i Komplettering I till elnätsföretagens (generella) påstått höga avkastning på eget kapital. EI påstår att elnätsföretagens genomsnittliga avkastning på det egna kapitalet under tillsynsperioden 2012-2015 kommer att bli cirka 27 % och att denna avkastning är ”synnerligen förmånlig” för elnätsföretagen.¹⁷²
319. Som framgått ovan ger inte avkastning på eget kapital (och andra lönsamhetsmått som baseras på avkastning på bokförda värden) en rättvisande bild av elnätsföretagens

¹⁷² Komplettering I, punkten 6.3.4.2.

- lönsamhet.¹⁷³ Redan på grund härav saknar EI:s resonemang kring elnätsföretagens genomsnittliga avkastning på eget kapital relevans.
320. Vidare är de antaganden som EI använt sig av vid sin beräkning av det genomsnittliga egna kapitalet mycket bristfälligt redovisade i Komplettering I. Av Ekonomianalysen framgår dock att siffran 27 % tycks vara felaktigt beräknad.¹⁷⁴
321. Den jämförelsenorm som EI tycks använda sig av för att avgöra om nivån på avkastningen på det egna kapitalet är hög eller inte, dvs. WACC:en, är dessutom helt orimlig som jämförelsenorm. Det är kort sagt inte möjligt att jämföra avkastningstal på bokförda värden med WACC:en. För att en jämförelse överhuvud ska vara möjlig att göra måste antingen WACC:en ”omvandlas” till redovisningstermer, eller omvänt redovisningen ”omvandlas” så att den går att jämföra med WACC:en.
322. I Ekonomianalysen konstaterar Runsten efter en omvandling av WACC:en till redovisningstermer att – i motsats till EI:s påståenden om ”genomsnittliga vinster” på en ”anmärkningsvärt hög nivå”¹⁷⁵ för elnätsföretagen – de svenska elnätsföretagen snarare tycks vara ”underlönsamma” än ”överlönsamma”.
323. I Ekonomianalysen görs också en ”omvandling” av redovisningen med utgångspunkt i EI:s egen sakkunnige Stefan Yards uppskattning av ett åldersjusterat återanskaffningsvärde på det svenska elnätet. Efter omvandlingen framgår att en mer rättvisande uppskattning av elnätsföretagens avkastning på eget kapital efter skatt avseende år 2012 uppgår till 5,4 procent (beräknat utifrån den faktiska intäktsramen enligt Domen) och till 7,4 procent (beräknat utifrån den ”hypotetiska” intäktsram om 196 miljarder kronor som EI utgår ifrån).

¹⁷³ Måttet avkastning på eget kapital blir särskilt missvisande då många av elnätsföretagen inte är fristående finansiella enheter utan ingår i en koncern. För ett dotterbolag i en företagsgrupp speglar nivån på det egna kapitalet och skulder inte de marknadskrav som ställs på en självständig enhet. I litteratur kring ekonomisk styrning är det välkänt att det är olämpligt att använda måttet avkastning på eget kapital som styr- och uppföljningsmått för de delar av en koncern som inte själva bestämmer över sitt val av finansiering (inkluderande lånefinansiering, utdelningspolitik m.m.). Se kapitel 12 i Johansson, Sven-Erik och Lars Östman, *Lönsamhetskrav – redovisningsmått – styrning: En helhetsansats för extern och intern användning av redovisningsmått*, 1992. Avkastning på sysselsatt kapital utgör då ett mer relevant mått. Som nämnts är dock även detta mått förenat med stora tolkningsproblem när åldersstrukturen på näten varierar mellan bolag och över tiden.

¹⁷⁴ Se Ekonomianalysen, avsnitt 5.3.

¹⁷⁵ Se t.ex. Komplettering I, punkten 6.2.5.

324. Den analys som återfinns i avsnitten 5.2-5.3 i Ekonomianalysen visar att EI:s påstående att en genomsnittlig avkastning på eget kapital om 27 % skulle vara ”synnerligen förmånlig” för elnätsföretagen är grovt felaktigt.
325. I Runstens ekonomianalys konstateras också att de redovisningsbaserade måtten ofta missförstås i praktiken. Gällande redovisningsregler bygger på att tillgångar av försiktighetsskäl skrivs av i en högre takt. Redovisningen kommer således inte att avspegla ”verkligheten”. Den redovisade avkastningen kommer att se låg ut för företag med nya nät och hög ut för företag med gamla nät. Detta är dock bara en synvilla. Denna synvilla kan leda till att ett elnätsföretag tar ut priser som är för låga för att säkra verksamheten på lång sikt. Konsekvensen blir att verksamhetens egna kapital (dess förmögenhet) successivt utarmas. Runsten tar Lidköpings Kommun som exempel. Lidköpings Kommun har enligt en undersökning landets lägsta elnätspriser. Runsten konstaterar att de låga priserna kan upprätthållas så länge det finns en gammal förmögenhet att ta av, men att kunderna – eller skattebetalarna – kommer att mötas av en obehaglig överraskning den dag som elnätet ska förnyas.

12.4 EI:s lönsamhetsmått - slutsats

326. Fortum har som ovan noterats bett professor emeritus Sven-Erik Johansson att uttala sig om de lönsamhetsmått som EI använder i Komplettering I. Sven-Erik Johansson har ägnat en betydande del av sitt yrkesliv åt forskning kring finansiella nyckeltal och dess användning. Han anses i Sverige vara en ledande auktoritet på området.
327. Efter en noggrann analys underbyggd med exempel finner Sven-Erik Johansson i sitt utlåtande, Bilaga 2, sammanfattningsvis följande¹⁷⁶:

”Avkastning enligt traditionell redovisning kan ej användas för skälighetskontroll av intäktsramar.”

”Måttet vinstmarginal fungerar varken i real form eller vid traditionell redovisning. Vinstmarginalen är en funktion såväl av anläggningarnas ålder som den historiska inflationstakten.”

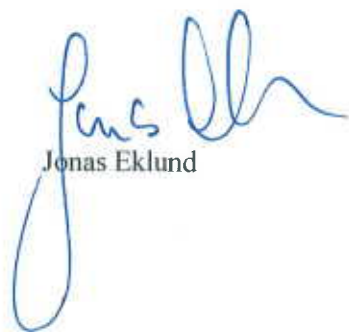
¹⁷⁶ Bilaga 2, s. 7.

328. De mått som EI använder i komplettering I för att visa att elnätsföretagen är ”överlönsamma” är med andra ord inte användbara. EI:s ”verklighetskontroll” är i själva verket verklighetsfrämmande och står helt i strid med grundläggande ekonomisk teori.

13 Målets fortsatta handläggning

329. Fortum återkommer till frågan om muntlig förhandling i målet.

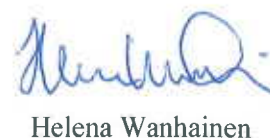
Stockholm den 23 maj 2014



Jonas Eklund



Carl Johan af Petersens



Helena Wanhainen

BILAGOR

- Bilaga 1** Ekonomisk analys av ekonomie doktor Mikael Runsten
- Bilaga 2** Sakkunnigutlåtande från professor emeritus Sven-Erik Johansson
- Bilaga 3** EI:s rapport EI R2014:09
- Bilaga 4** Artikel ”*Långa domstolsprocesser löser inte elnätregleringen*”, Anne Vadasz Nilsson, publicerad på EI:s hemsida den 10 december 2013
- Bilaga 5** Artikel ”*Chockprishöjning på el*”, ETC:s webbupplaga 12 december 2013
- Bilaga 6** Artikel ”*Dom kan leda till chockhöjt elpris*”, DN:s webbupplaga den 11 december 2013
- Bilaga 7** Pressmeddelande EI ”*Extrema höjningar för elnätskunderna*”, 11 december 2013
- Bilaga 8** Artikel ”*Hjelp i debatten om nätavgifterna*”, ERA nr 1/2014.
- Bilaga 9** Regeringsbeslut 26 februari 2009
- Bilaga 10** EI:s årsredovisning för år 2009
- Bilaga 11** EI:s rapport EI R2009:09 ”*Förhandsreglering av elnätavgifter - principiella val i viktiga frågor*” (Principrapporten)
- Bilaga 12** EI:s årsredovisning för år 2010
- Bilaga 13** E-postkorrespondens mellan Linda Werther (EI) och Bengt I Johansson (Fortum), 5 augusti 2011- 12 september 2011