

Bilaga 9 PM om tunnlar

Bakgrund

Fortum Distribution har anfört att tunnlar som används för förläggning av ledningar (vanligt i Stockholm) ska betraktas som en anläggningstillgång och ingå i Fortum Distributions kapitalbas. Enligt den information som lämnats av Fortum i ärendet framgår att tunnelarna idag inte ägs av Fortum Distribution utan nyttjas mot hyra. Innehavare av tunnelarna är bl.a. Stockholmsstad och Fortum Värme. Fortum Distributions elledningar är därvid förlagda i samma utrymme som andra nyttigheter såsom fiberkablar, fjärrvärmerör, vattenledningar och tunnelbanainfrastruktur.

Fortum har bifogat en rättsutredning i ärendet, av vilken framgår att en tunnel kan anses vara en sådan anläggning för överföring av el som ingår i kapitalbasen enligt förordning om fastställande av intäktsram enligt ellagen under förutsättning att

- 1) tunnel är att betrakta som en anläggning enligt jordabalkens regler och
- 2) att den används för att bedriva nätverksamheten.

Vad det gäller om tunnel kan betraktas som en anläggning enligt jordabalkens regler är bedömningen att detta får avgöras genom att se på utformningen av tunneln. Om tunneln endast består av ett sprängt eller borrarat hål och inget material har tillförts tunneln bör tunneln inte kunna betraktas som en anläggning enligt jordabalkens bestämmelser.

Idag har Fortum en hyreskostnad för anläggningen som utges till upplåtaren av tunneln. Denna hyreskostnad föreslås omvandlas i regleringen till ett nuanskningsvärde på tunneln. Metoden för detta är i korthet att hyreskostnad divideras med en annuitetsfaktor baserad på en kalkylränta om 6,6 procenten.

Förutsättningar enligt lagstiftningen

En förutsättning för att anläggningstillgångar ska ingå i kapitalbasen är att en tunnel kan anses vara en sådan anläggningstillgång som enligt 5 kap. § 9 § ingår i kapitalbasen. Av 9 § framgår att kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. En närmare definition återges därefter i 3 § kapitalbasförordningen. Exempel på sådana anläggningar är bl.a. *anläggningar för överföring av el*. I förarbetena anges att exempel på anläggningar för överföring av el är ledningar, ställverk och transformatorstationer. Denna lista är inte uttömmande enligt EI:s bedömning då även andra anläggningstyper bör kunna ses som anläggningar för överföring av el, t.ex. fränksiljare. EI har också valt att betrakta sådana byggnader som inrymmer t.ex. en transformatorstation som en anläggning för överföring av el i de fall byggnaden inte används till annat. I stort speglar 3 § i kapitalbasförordningen att sådana tillgångar som utgör en del av kärnverksamheten i nätverksamhet (och som vanligtvis innehas med äganderätt) ingår i kapitalbasen. Sådana tillgångar som vanligtvis hyrs, faller vanligen utanför ordalydelsen i 3 § och utgör därmed inte kapitalbas.

Definitionen i 3 § kapitalbasförordningen ska enligt EI ses mot bakgrund av att nätföretagen idag har olika sätt att skaffa sig rådighet över egendom och tillgångar som används i nätverksamheten. Vissa elnätsföretag hyr ledningar, elmätare mm medan andra äger tillgångarna. Kapitalbasförordningen ger därmed en definition av vad som ska betraktas som kapitalbas utan att det spelar någon roll vad som är de bakomliggande rådighetsförhållandena. I det enskilda fallet kan det förstås uppkomma gränsdragningsproblematik. Av förarbetena framgår följande avseende denna gränsdragningsproblematik (s.74):

”En särskild fråga är om tillgångar som används i nätverksamheten men inte ägs av nätföretaget, utan t.ex. hyrs från någon annan, ska ingå i kapitalbasen. I dessa fall har nätföretaget inga kapitalkostnader för sådana tillgångar. I stället blir de löpande kostnaderna för driften av nätverksamheten högre än om företaget hade ägt utrustningen. Frågan kommer att få en praktisk betydelse eftersom det finns nätföretag som i dag äger merparten av elnätet och övriga tillgångar själva, medan andra t.ex. leasar tillgångarna.

Ur ett regleringsperspektiv är det olämpligt att skapa olika kapitalbas-modeller som tar hänsyn till hur nätföretaget i praktiken valt att skapa sig rådighet över tillgångarna. Det är motiverat med vissa förenklingar i denna del. Kapitalbasen bör kunna baseras på de tillgångar som används i nätverksamheten oberoende av de bakomliggande ägarförhållandena. Effekten av detta blir att ett nätföretag regleringsmässigt får avkastning och kan tillgodoräkna sig kostnader för avskrivningar för både ägda och hyrda tillgångar. För att ett nätföretag som hyr en tillgång inte ska bli överkompenserat kan företagets hyreskostnader för tillgångarna i dessa fall inte tas med vid beräkningen av intäktsramen. Det är också i linje med Energinätsutredningens förslag.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå gränsdragningsproblem i de fall då nätföretaget t.ex. köper paketerade tjänster från ett annat företag och inte självt använder tillgångarna i sin verksamhet. Ett exempel kan vara nätföretag som inte självt handhar sina elmätare. En rimlig lösning i dessa fall kan vara att, såsom utredningen föreslår, separera kostnaden för tillgången. I andra fall kan det i stället vara enklare att betrakta kostnaden i sin helhet som en löpande kostnad. I dessa fall bör principen om enkelhet råda och gränsdragningsfrågan bör kunna lösas av nätmyndigheten. Ytterst blir det därmed en fråga för rättstillämpningen.”

Som framgår av det förarbetsuttalande som refererats ovan, ska det inte i regleringen vara avgörande för hur företaget har rådighet över en tillgång. Intäktsramen ska således varken sättas högre eller lägre på grund av företagets val i denna del. Av nämnda förarbetsuttalande framgår också enligt EI:s förmenade att även om en anläggningstillgång skulle anses vara en anläggning för överföring av el kan det uppstå gränsdragningsproblematik i de fall nätföretaget t.ex. köper paketerade tjänster och inte självt använder tillgångarna i sin verksamhet. Även i detta fall kan det vara rimligt att hantera anläggningen i sin helhet som en löpande kostnad.

Konsekvensen av att en tillgång inte utgör en del av kapitalbasen enligt 3 § kapitalbasförordningen blir att tillgången hanteras som en icke-kapitalrelaterad kostnad dvs. löpande kostnad, även om tillgången utgör en anläggningstillgång i enskilda företagets bokföring. Exempel på sådana tillgångar som därmed faller utanför definitionen av vilka anläggningar som ska ingå i kapitalbasen i regleringen och betraktas som icke-kapitalrelaterade är mark samt byggnader (där inte byggnaden uteslutande används för att inhysa t.ex. en transformatorstation), och bilar. Eventuella kostnader för sådana anläggningstillgångar som företaget kan ha hanteras således i regleringen som en icke-kapitalrelaterad kostnad, dvs. som löpande kostnad. Fördelen med detta ur regleringssynpunkt för företaget är att EI i nuläget inte avser ålägga

kapitalkostnader ett effektiviseringskrav då kapitalkostnader i ett kortsiktigt perspektiv normalt är svårare att effektivisera.

El:s bedömning

Det torde vara ostridigt att Fortum idag hyr utrymme i tunnlarna och att denna förläggningsmetod är ett alternativ till att ledningarna förläggs i jord i gata eller t.ex genom en byggnad. Fortum utger också en hyreskostnad till Stockholmstad resp. Fortum värme. Av utredningen i ärendet framgår också att tunnlarna inte endast används utav Fortum Distribution utan också har till syfte att användas för förläggning av andra nyttigheter i Stockholm stad.

En förutsättning för att hyreskostnaden för tunnlarna i regleringen ska "omvandlas" till en kapitalkostnad är att tunnlarna kan anses utgöra en sådan *anläggningstillgång* för överföring av el som ska ingå i Fortum Distributions kapitalbas. Begreppet anläggningstillgång är inte tydligt definierat i ellagen. Det kan därför falla sig naturligt att såsom Fortum gör, ta ledning i huruvida tunnlarna utgör en anläggning i jordabalkens mening. EI anser det inte otroligt att, såsom Fortum anfört, att åtminstone vissa av tunnlarna kanske kan antas falla in under begreppet anläggning i 2 kap. 1 §. Åtminstone de större tunnlarna skulle kunna betraktas som någon form av byggnadsverk som inte utgör en del av "byggnad". Det innebär enligt EI att det inte är uteslutet att anse att vissa av tunnlarna utgör en anläggning. Någon detaljerad redovisning av varje tunnel finns dock inte att tillgå i det av Fortum redovisade materialet.

Nästa fråga är i så fall om sådana tunnlar kan anses utgöra en anläggningstillgång *för överföring av el*, vilket också är en förutsättning för att anläggningen ska kunna ingå i kapitalbasen. Inledningsvis kan EI konstatera att tunnlarna inte enbart används för överföring av el. Utifrån utredningen i ärendet är det tvärt om sannolikt att merparten av tunnlarna används också för andra syften än för överföring av el. Det är därför rimligt att dra paralleller till hur EI valt att betrakta mark och byggnader i förhållande till 3 § kapitalbasförordningen. Här har EI ansett att mark inte ingår i kapitalbasen och att byggnader normalt inte ingår i kapitalbasen. Tunnlarna utgör i allt väsentligt ett alternativ till att förlägga elledning i schakt i mark eller i en byggnad. Marken resp. byggnaden utgör i detta sammanhang inte en del av företagets kapitalbas. Det är därför mest rimligt att inte heller anse att tunnlarna ska ingå i kapitalbasen.

Även om man skulle anse att tunnlarna utgör en sådan tillgång där gränsdragningsproblematiken är svår har lagstiftaren gett viss vägledning om hur sådana här frågor ska lösas. I detta fall ska enligt förarbetena principen om enkelhet råda. I det här fallet har hyreskostnaden för tunnlarna kunnat specificeras av Fortum Distribution. Hyreskostnaden utgör således inte en sammanslagen del av kostnaden för elledningarna som svårligen kan separeras. Enligt EI:s bedömning talar även enkelheten för att låta kostnaden för tunnelhyran hanteras som en löpande kostnad i regleringen. En annan lösning synes enbart försvåra genomlysningen av vad som är en rimlig kostnad i Fortum Distributions nätverksamhet i detta avseende och därmed granskningen av vad som är en skälig intäktsram.