

# Lagrådsremiss

## Underskott i förhållande till elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 november 2019

*Anders Ygeman*

*Magnus Corell*  
(Infrastrukturdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att ett nätföretag inte ska kunna tillgodoräknas flera tillsynsperioders underskott när de nya bestämmelserna i ellagen om avvikelser från intäktsramen tillämpas för första gången efter utgången av tillsynsperioden 2016–2019.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2020.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Bakgrund.....	5
5	Underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 .....	7
6	Ikraftträdande.....	16
7	Förslagets konsekvenser .....	16
8	Författningskommentar.....	18
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	19
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	20

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

## 2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857) att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i den lagen ska införas en ny punkt, 6, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*6. Om intäktsramen för en tillsynsperiod som löpt ut före den 1 januari 2020 har ökats med tillämpning av 5 kap. 20 § i den äldre lydelsen, ska*

- a) intäktsramen beräknas särskilt när intäkterna under tillsynsperioden ska stämmas av mot ramen,*
- b) i den beräkningen intäktsramen justeras så att hänsyn inte tas till den aktuella ökningen, och*
- c) beräkningen enligt 5 kap. 29 § av om det finns ett underskott och det belopp som motsvarar underskottet utgå från den justerade intäktsramen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

### 3 Ärendet och dess beredning

I 5 kap. ellagen (1997:857) finns bestämmelser om intäktsram för nätverksamhet. Bestämmelserna fick sin nuvarande lydelse sedan riksdagen antagit regeringens förslag i propositionen Elmarknadsfrågor (prop. 2017/18:237). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

Med anledning av en dom som meddelades av Kammarrätten i Jönköping den 11 februari 2019 (mål nr 2700-18 m.fl.) har frågan uppkommit hur de nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen bör tillämpas efter den tillsynsperiod som tar slut vid utgången av 2019. Frågan är närmare bestämt om underskott från tillsynsperioden 2012–2015 ska kunna överföras till tillsynsperioden 2020–2023. Detta behandlas i en promemoria som tagits fram i Regeringskansliet. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Infrastrukturdepartementet (dnr I2019/01128/E).

### 4 Bakgrund

#### *Förhandsprövning av elnätsföretagens intäkter*

Bestämmelserna om intäktsram för nätverksamhet innebär att nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) ska göra en förhandsprövning av elnätsföretagens intäkter från nätverksamheten. Förhandsprövningen innebär att de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare (ett nätföretag) högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod ska rymmas inom en intäktsram. Intäkterna består främst av nätavgifter. Tillsynsperioden är normalt fyra år, men Energimarknadsinspektionen kan besluta om en annan tidsperiod om det finns särskilda skäl. Förhandsprövningen infördes 2010, och den första tillsynsperioden började löpa den 1 januari 2012 (prop. 2008/09:141). Bestämmelserna om intäktsram för nätverksamhet infördes för att genomföra artikel 37.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (elmarknadsdirektivet).

#### *Avvikelser från intäktsramen*

Efter varje tillsynsperiod ska Energimarknadsinspektionen kontrollera om nätföretagets intäkter från nätverksamheten varit större eller mindre än intäktsramen för perioden.

Om ett nätföretags samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden hade avvikit från intäktsramen, skulle enligt de bestämmelser som gällde före den 1 januari 2019 det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden (5 kap. 20 § ellagen i den dåvarande lydelsen). I propositionen Förhandsprövning av nättariffer (prop. 2008/09:141 s. 46) anförde regeringen följande:

Om intäkterna från nätverksamheten har understigit intäktsramen bör nätföretaget få höja avgifterna för överföringstjänsterna under nästpåföljande tillsynsperiod. Annars kan nätföretaget för säkerhets skull kontinuerligt prissätta sina överföringstjänster så att avgiften ligger över den godtagbara nivån i syfte att undvika att intäktsramen underskrids.

Ett nätföretag bör inte kunna få samla på sig flera tillsynsperioders underskott för att senare eventuellt kraftigt höja intäkterna. Ett underskott bör därför bara kunna utnyttjas påföljande tillsynsperiod.

I författningskommentaren angavs att ett nätföretag inte kunde samla på sig flera tillsynsperioders underskott och att underskottet således gick förlorat om det inte utnyttjades påföljande period (prop. 2008/09:141 s. 112). Även i propositionen Elmarknadsfrågor konstaterade regeringen att ett nätföretag inte kunde samla på sig flera tillsynsperioders underskott (prop. 2017/18:237 s. 61).

Regeringen bedömde att det fanns skäl att förtydliga hur ett underskott under en tillsynsperiod skulle hanteras med hänsyn till att det kunde medföra komplikationer att en avvikelse från intäktsramen föranledde en ändring av den redan beslutade intäktsramen för den följande tillsynsperioden. Därför infördes bestämmelser som innebär att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden får uppbära beloppet utan att det anses omfattas av intäktsramen för den nya tillsynsperioden (5 kap. 29 § ellagen). Enligt regeringen skulle en sådan förenkling inte väsentligt förändra förutsättningarna för att utnyttja underskottet jämfört med den gällande bestämmelsen.

De nya bestämmelserna innebär att om de samlade intäkterna från nätverksamheten under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska Energimarknadsinspektionen besluta att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från nätverksamheten får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet. Det belopp som nätmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från nätverksamheten vid avstämning mot intäktsramen för den närmast följande tillsynsperioden. Detta ska dock gälla endast i den utsträckning intäkterna från nätverksamheten annars skulle överstiga intäktsramen. I författningskommentaren anförde regeringen att nätföretaget måste utnyttja underskottet under den närmast följande tillsynsperioden och att möjligheten annars gick förlorad (prop. 2017/18:237 s. 101).

Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att införa en möjlighet att utnyttja ett underskott från en tillsynsperiod under flera tillsynsperioder därefter. I den frågan anförde regeringen (prop. 2017/18:237 s. 62):

Konsekvenserna av att tillåta en ”överrullning” av underskott under två tillsynsperioder bör analyseras ytterligare. Regeringen bedömer att nätföretagen bör utnyttja eventuella underskott som uppstår under tillsynsperioden 2016–2019 under den närmast följande tillsynsperioden utan möjlighet till fortsatt överrullning. Det kan dock finnas skäl att välja en annan ordning för tiden därefter. Regeringen avser att följa utvecklingen och kan återkomma till frågan när den är aktuell.

#### *Avvikelser för tillsynsperioden 2016–2019*

Efter utgången av 2019 kommer Energimarknadsinspektionen att slutligt ta ställning till storleken på intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019. Inspektionen kommer också att kontrollera om nätföretagens intäkter från

nätverksamheten har avvikit från intäktsramen och fatta beslut med anledning av de avvikelser som konstateras. Besluten kan innebära att nätföretag som haft för höga intäkter får en minskad intäktsram för perioden 2020–2023. De kan också innebära att företag som haft intäkter som varit mindre än ramen får en möjlighet att höja nätavgifterna utöver det som ryms inom den redan beslutade intäktsramen för den nya tillsynsperioden.

## 5 Underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015

**Regeringens förslag:** Om intäktsramen för en tillsynsperiod som löpt ut före den 1 januari 2020 har ökats med tillämpning av äldre bestämmelser om avvikelser från intäktsramen, ska

- intäktsramen beräknas särskilt när intäkterna under tillsynsperioden ska stämmas av mot ramen,
- i den beräkningen intäktsramen justeras så att hänsyn inte tas till den aktuella ökningen, och
- beräkningen av ett eventuellt underskott utgå från den justerade intäktsramen.

**Promemorians förslag** överensstämmer i sak med regeringens. Promemorians lagförslag har dock en annan utformning än regeringens.

**Remissinstanserna:** *Hyresgästföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Umeå universitet, Oberoende Elhandlare, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS), Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Svenska elnätsupproret, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Kommuner och Landsting och Villaägarnas Riksförbund* tillstyrker förslaget. *Energiföretagen Sverige, Elinorr, E.ON Sverige AB, Kraftringen Energi AB, Lerum Energi AB, Lidköpings kommun, Lokalkraft Sverige, Sveriges Elkraftentreprenörer, Swedegas AB och Weum Gas Aktiebolag* avstyrker förslaget, liksom *Ellevio AB, Luleå Energi elnät AB, Tekniska verken Linköping Nät AB, Ulricehamns Energi AB, Vattenfall Eldistribution AB, Västerbergslagens Elnät AB* och ett antal andra elnätsföretag. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det av de nya bestämmelserna bör framgå att det ska göras en beräkning av intäktsramen. *Sveriges advokatsamfund* anser inte att förslaget i dess nuvarande utformning bör läggas till grund för lagstiftning. Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Lagstiftarens avsikt*

Som framgår av de förarbetsuttalanden som nämns i avsnitt 4 har lagstiftarens avsikt varit att ett nätföretag inte ska kunna samla på sig flera tillsynsperioders underskott.

### *Förvaltningsdomstolarnas prövning*

Energimarknadsinspektionen beslutade under 2017 att öka intäktsramarna för ett stort antal nätföretag med tillämpning av 5 kap. 20 § ellagen (1997:857) i dess dåvarande lydelse. Genom Energimarknadsinspektionens beslut ökades intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019 med anledning av att nätföretagens intäkter hade understigit intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. I besluten angav inspektionen att beloppet som ökat intäktsramen inte kunde föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023.

Nätföretagen överklagade Energimarknadsinspektionens beslut till Förvaltningsrätten i Linköping. Efter prövning i sak upphävde förvaltningsrätten besluten i den del som avsåg att beloppet som ökat intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 inte kunde föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023 (Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 3 september 2018 i mål nr 1964-18 m.fl.). Förvaltningsrätten ansåg inte att ellagen i dess dåvarande lydelse gav stöd för att ett s.k. underskott som inte utnyttjas under påföljande tillsynsperiod går förlorat.

Energimarknadsinspektionen överklagade förvaltningsrättens dom. Kamrarrätten i Jönköping avslog överklagandet i en dom den 11 februari 2019. Liksom förvaltningsrätten ansåg kamrarrätten att den ekonomiska begränsning för ett nätföretag som skulle ligga i att ett underskott gick förlorat om det inte utnyttjades påföljande period inte kom till uttryck i lagtexten (Kamrarrätten i Jönköpings dom den 11 februari 2019 i mål nr 2700-18 m.fl.). Kamrarrättens dom har fått laga kraft.

### *En ändring av de nya bestämmelserna är motiverad*

Förvaltningsdomstolarnas prövning gällde tillämpningen av bestämmelser som fr.o.m. den 1 januari 2019 har ersatts av nya bestämmelser om avvikelser från intäktsramen. En konsekvens av domstolarnas bedömning är dock att det belopp som enligt de aktuella besluten ökat intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019 kan få betydelse när de nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen tillämpas för första gången. Nätföretagen skulle på det sättet få möjlighet att rulla över underskott från tillsynsperioden 2012–2015 till perioden 2020–2023. Som framgår ovan är detta en tillämpning som går emot intentionerna bakom de nya bestämmelserna. Att någon överullning inte ska kunna ske från den första tillsynsperioden till den tredje har varit en utgångspunkt för utformningen av regelverket.

Mot denna bakgrund är en lagändring motiverad för att säkerställa att regelverket tillämpas på det sätt som lagstiftaren har avsett och som även kommer till uttryck i de nya bestämmelserna (5 kap. 29 § ellagen). I det sammanhanget har lagstiftaren även beaktat kundernas intresse av låga och stabila nättariffer.

### *Hur påverkas elnätsavgifterna?*

Generellt medför förslaget att kundernas avgifter under den tillsynsperiod som börjar år 2020 kommer att bli lägre än vad som skulle ha varit fallet utan en lagändring. Det gäller dock endast kunder hos de nätföretag som har kvar outnyttjat utrymme inom intäktsramarna för tillsynsperioden 2012–2015.

*Ulricehamns Energi AB* anför att om underintäkter från 2012–2015 inte får sparas, kan bolaget tvingas att maximera uttaget under perioden 2020–2023 för att säkra en annars förlorad kapitalreserv som kan behövas för att



klara exempelvis framtida och ännu oförutsedda investeringsbehov. Regeringen konstaterar dock att det inte är meningen att ett nätföretag ska kunna samla på sig flera perioders underskott som en sorts kapitalreserv (jfr prop. 2008/09:141 s. 46). Att ett nätföretag utnyttjar intäktsramen fullt ut under en tillsynsperiod är däremot förenligt med regleringens syfte.

### *En förutsebar reglering*

Ett stort antal remissinstanser, främst elnätsföretag, framhåller vikten av en reglering som är långsiktig och förutsebar. De anför också att promemorians förslag kommer att leda till att nätföretagen måste revidera sina investeringsplaner för tillsynsperioden 2020–2023. *Sveriges Elkraftentreprenörer* anför att bristen på stabilitet och förutsägbarhet motverkar elkraftentreprenörernas arbete för att säkerställa kompetensförsörjningen inom branschen. I ett rättsutlåtande som åberopas av *Ellevio AB* anför också att förslaget står i strid med elmarknadsdirektivets krav att tariffer eller metoder för att beräkna tariffer ska utformas så att nödvändiga investeringar i elnäten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion (artikel 37.6 a i elmarknadsdirektivet).

Som regeringen framhåller ovan är förslaget i linje med de intentioner som framgår av lagens förarbeten. Förvaltningsdomstolarnas prövning avslutades dessutom så sent som i början av 2019. Dessförinnan har nätföretagen inte utan vidare kunnat förutsätta att det skulle vara möjligt att föra över underskott från den första tillsynsperioden till den tredje.

När det gäller utrymmet för investeringar kan det tilläggas att intäktsramen ska beräknas så att den ger utrymme för en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar (5 kap. 1 § första stycket 3 ellagen). En utgångspunkt för regleringen är alltså att nätföretagen normalt kan få kapital till investeringar på andra sätt än genom kundernas avgifter, exempelvis genom lån. En utebliven möjlighet att ta med sig underskott över flera tillsynsperioder måste alltså inte innebära att nätföretagets investeringsnivåer kommer att behöva fluktuera mer över tid, något som *Tekniska verken Lincöping Nät AB* varnar för.

*Luleå Energi Elnät AB* ser ett framtida behov av att kunna rulla över flera perioders underintäkter. Frågan ligger utanför ramarna för det nu aktuella lagstiftningsärendet, som endast gäller underskott från tillsynsperioden 2012–2015. Som framgår ovan avser dock regeringen att följa utvecklingen och kan återkomma till frågan om den blir aktuell.

### *Vilken betydelse bör tillmätas utdragna domstolsprocesser?*

Flera remissinstanser framhåller att ett nätföretag som inte utnyttjat hela intäktsramen för perioden 2012–2015 kan drabbas hårdare än nätföretag som utnyttjat hela eller större delar av sina intäktsramor före utgången av 2019. *Vattenfall Eldistribution AB* och *Västerbergslagens Elnät AB* pekar på den korta tid som återstår av den andra tillsynsperioden och att företagen har begränsade möjligheter att ta ut den outnyttjade intäktsramen. Regeringen ifrågasätter inte att promemorians förslag i och för sig kan få sådana konsekvenser men konstaterar samtidigt att en sådan begränsning kan sägas vara i enlighet med lagstiftarens ursprungliga intentioner. Detta är alltså någonting som nätföretagen har haft anledning att beakta när de har bestämt sina avgifts-

nivåer. Det finns dock förhållanden som bör beaktas särskilt när det gäller den första tillsynsperioden.

Ett stort antal elnätsföretag överklagade Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsram för tillsynsperioden 2012–2015. Som *E.ON Sverige AB* påpekar sträckte sig den juridiska processen fram till september 2016, när den påföljande tillsynsperioden redan hade börjat. Förvaltningsdomstolarna fastställde dessutom intäktsramar som var väsentligt större än de ramar som Energimarknadsinspektionen hade beslutat. De utdragna domstolsprocesserna medförde att en del nätföretag inte hade någon reell möjlighet att utnyttja den intäktsram som slutligt bestämdes för tillsynsperioden 2012–2015. Sammantaget kan förhållandena anses vara så speciella att det finns skäl att överväga en särskild ordning för att hantera ett underskott i förhållande till intäktsramen för den första tillsynsperioden.

### *Krav på investeringar i elnätet*

Regeringen ser dock inte skäl att förutsättningslöst överge de ursprungliga intentionerna bakom bestämmelserna om avvikelser för intäktsramen. Om nätföretagen får möjlighet att utnyttja underskott som är hänförliga till den första tillsynsperioden, bör möjligheten vara knuten till villkor om att intäkterna ska användas till de investeringar i elnäten som krävs för att möta växande behov när det gäller kapacitet, leveranssäkerhet och efterfrågefleksibilitet. Som flera remissinstanser betonar är investeringar i elnäten viktiga för att omställningen av energisystemet ska kunna fortsätta. Det bör då röra sig om investeringar utöver dem som under alla förhållanden krävs för att nätföretagen ska leva upp till ellagens krav på hur nätverksamhet ska bedrivas.

Det finns för närvarande inte något underlag som gör det möjligt för regeringen att i detalj redovisa hur en sådan författningsreglering bör utformas. I Regeringskansliet pågår emellertid ett arbete för att ta fram ett författningsförslag som ger ett särskilt investeringsutrymme till nätföretag som har outnyttjade underskott. Arbetet har följande utgångspunkter.

Ett nätföretag som har ett särskilt investeringsutrymme bör kunna tillgodoräknas investeringar som görs under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027. Vissa begränsningar bör dock gälla. Det särskilda investeringsutrymmet bör gälla investeringar endast till den del de sammantaget överstiger en procent av det kapital som krävs för att bedriva elnätsverksamheten (kapitalbasen) och endast 75 procent av det överskjutande beloppet. Investeringar bör inte omfattas till den del de finansieras genom anslutningsavgifter. Ett nätföretag som gör investeringar inom ramen för det särskilda investeringsutrymmet ska få möjlighet att ta ut större intäkter, som motsvarar det investeringsbelopp som tillgodoräknas företaget.

Regeringen avser alltså att återkomma med ett lagförslag som i stora drag har detta innehåll.

### *Egendomsskyddet*

*Energiföretagen Sverige*, flera elnätsföretag, *Swedegas AB* och *Weum Gas Aktiebolag* anser att promemorians förslag är oförenligt med det egendoms- skydd som föreskrivs i 2 kap. 15 § regeringsformen, artikel 1 i första tilläggs- protokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan).

Som redan nämnts har regeringen för avsikt att lägga fram ett lagförslag som gör det möjligt för nätföretagen att utnyttja underskott från tillsynsperioden 2012–2015. Möjligheten kommer dock att vara begränsad på det sättet att den förutsätter att nätföretaget genomför vissa investeringar. Det är därför nödvändigt att ta ställning till om den nu aktuella regleringen kan stå i strid med egendomsskyddet på det sätt som remissinstanserna gör gällande.

Egendomsskyddet enligt regeringsformen åberopas av de aktuella remissinstanserna till den del det innebär att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § första stycket regeringsformen). Skyddet gäller enbart i fråga om tvångsöverföring av egendom och bara för faktiskt existerade rättigheter (RÅ 2001 ref. 72).

Av artikel 1 första stycket i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrettens allmänna grundsatser. Bestämmelsen gäller även som svensk lag, eftersom konventionen har inkorporerats i svensk rätt (prop. 1993/94:117). Begreppet egendom i artikel 1 har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

Enligt artikel 17.1 i rättighetsstadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. I artikel 52.3 stadgas att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska rättigheterna ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

#### *Är det fråga om tvångsöverföring av egendom?*

Som framgår ovan innebär regleringen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen att var och en är skyddad mot tvångsvis överföring av en egendomsrätt till det allmänna eller någon annan enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande. En lagbestämmelse som innebär att en tidigare outnyttjad intäktsram bara får utnyttjas under en begränsad tid på fyra år efter en myndighets fattade beslut om sådan ram utgör inte ett sådant expropriatoriskt ingrepp mot den enskilde som grundlagsbestämmelsen tar sikte på. Med andra ord tillförs inte det allmänna eller någon annan enskild genom en tvångsåtgärd egendom som tillhör nätföretaget. Redan på den grunden utgör förslaget inte någon begränsning av den grundlagsskyddade äganderätten.

### *Är underskottet existerande egendom?*

De remissinstanser som menar att det outnyttjade underskottet från den första tillsynsperioden är existerande egendom – och alltså inte endast en förväntan om framtida intäkter – bygger sitt resonemang på att intäktsramen skulle vara en rättighet som tillerkänts nätföretaget. *Swedegas AB* menar att intäktsramen utgör ett latent anspråk på kundkollektivet. Den uppfattningen förs också fram i ett rättsutlåtande som åberopas av *Vattenfall Eldistribution AB*. I ett rättsutlåtande som åberopas av *Ellevio AB* anfördes att underskotten från tillsynsperioden 2012–2015 är att anse som en framtida inkomst som redan har intjänats. I utlåtandena framhålls att Kammarrätten i Jönköping anförde att det får ses som ”en sorts ekonomisk tillgång för företagen” att kunna föra vidare ökningsbelopp.

Beslutet om intäktsram innebär dock inte att nätföretaget tillerkänns en rättighet utan att företagets möjligheter att tillgodogöra sig intäkter från nätverksamheten begränsas (1 kap. 5 a § och 5 kap. 1 § ellagen). Nätföretagens rätt att kräva kunderna på betalning följer inte av intäktsramen utan uppkommer enligt vanliga civilrättsliga regler genom att nätföretaget ingår ett avtal med kunden om anslutning till elnätet eller överföring av el och sedan tillhandahåller tjänster i enlighet med avtalet. Intäktsramen kan alltså inte anses utgöra en fordran mot kundkollektivet. Eftersom intäktsramen inte grundar någon fordran mot kunderna, är underskottet från den första tillsynsperioden inte heller en framtida inkomst som redan har intjänats.

I ett rättsutlåtande berörs också förhållandet att om en nätkoncession överläts, ska den intäktsram som gäller för koncessionen fortsätta att gälla efter överlåtelsen och den nya nätkoncessionshavaren träda in i överlåtarens ställe (5 kap. 33 § ellagen). Det nätföretag som övertar nätkoncessionen får alltså samma skyldighet som överlåtaren att inte ta ut högre intäkter från nätverksamheten än vad intäktsramen ger utrymme för. Detta innebär dock inte att intäktsramen i sig är en tillgång som kan överlätas.

### *Har nätföretagen legitima förväntningar?*

Framtida inkomster kan under vissa förhållanden anses vara egendom trots att de inte redan har intjänats eller utgör föremål för en säker fordran. Av rättspraxis från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) framgår att det kan finnas särskilda omständigheter som motiverar att den berörde har en legitim förväntan att få ett visst förmögenhetsvärde. Frågan är då om nätföretagen på rimliga grunder kan hävda sådana legitima förväntningar som innebär att de aktuella underskotten kan anses representera egendom i Europakonventionens mening.

Som redan framgått innebär beslutet om intäktsram inte att ett nätföretag får en rätt till ett visst belopp från staten eller någon enskild. Även om ett nätföretag i kraft av sitt monopol har en stark ställning i förhållande till kunderna är det samlade avgiftsuttaget inte heller en fråga endast om hur stor intäktsramen är. Inkomsterna är också beroende av sådana faktorer som hur många kunder företaget har och kundernas möjlighet att betala. Regeringen anser att det inte finns stöd i Europadomstolens praxis för att nätföretagen har legitima förväntningar i den mening som nu är aktuell.

Mot denna bakgrund anser regeringen att nätföretagens möjlighet att utnyttja underskott från tillsynsperioden 2012–2015 under tillsynsperioden

2020–2023 inte utgör egendom som är skyddad enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller artikel 17 i rättighetsstadgan.

### *Rätten till en rättvis rättegång*

*Vattenfall Eldistribution AB* och *Kraftringen Energi AB* anser att förslaget strider mot kravet på en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. *Vattenfall* hänvisar till att det fortfarande pågår mål som gäller storleken på intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. Först efter det att målen är avgjorda kan de exakta underskotten för perioden beräknas för de aktuella nätföretagen. *Kraftringen Energi AB* menar att lagförslaget i praktiken upphäver kammarrättens dom.

Regeringen vill framhålla att lagändringen inte gäller de bestämmelser som domstolarna ska tillämpa i fråga om storleken på intäktsramen för den första tillsynsperioden. Lagförslaget kan alltså inte påverka målets utgång. Den föreslagna lagändringen kan emellertid påverka vilken praktisk betydelse utgången i de aktuella målen får för nätföretagen. Regeringen vill dock i det sammanhanget peka på att avsikten, som nämns ovan, är att nätföretagen genom kommande lagändringar ska kunna tillgodoräknas underskott för tillsynsperioden 2012–2015, om än under förutsättning att företaget gör vissa investeringar i elnätet.

När det gäller frågan om hur lagförslaget förhåller sig till kammarrättens dom noterar regeringen att förvaltningsdomstolarna enbart har upphävt Energimarknadsinspektionens beslut i den del som avser överföring av underskott. Domarna innefattar inte något beslut i sak i fråga om intäktsramen för efterföljande tillsynsperioder.

Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget inte står i strid med kravet på en rättvis rättegång.

### *Rättsstatliga och EU-rättsliga principer*

*Ellevio AB*, *Energiföretagen Sverige* och *E.ON Sverige AB* anför att förslaget står i strid med rättsstatliga principer eller sådana EU-rättsliga principer som en medlemsstat måste iaktta när den genomför EU-direktiv. Remissinstanserna pekar särskilt på den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och på rättssäkerhetsprincipen och de med rättssäkerhetsprincipen sammanhängande principerna om förbud mot retroaktiv lagstiftning och om skydd för berättigade förväntningar. Remissynpunkterna behandlas nedan med utgångspunkten att principerna är tillämpliga.

*Sveriges advokatsamfund* och *Lerum Energi AB* efterlyser överväganden i frågan om huruvida det är förenligt med de kriterier som gäller för en rättsstat att införa en bestämmelse som medför att de ekonomiska effekterna av enskilda domar som har gått en statlig myndighet emot undanröjs.

### *Proportionalitetsprincipen*

Den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. De olägenheter som vållas får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.

Förslaget syftar till att förhindra stora avgiftshöjningar utan någon motsvarande nytta för nätkunderna. Det kommer dessutom att kombineras med

bestämmelser som gör det möjligt för nätföretagen att, om än med vissa begränsningar, utnyttja gamla underskott. I praktiken saknas andra möjligheter att uppnå den intressebalansering som regeringen har som målsättning. Under sådana förhållanden är förslaget förenligt med kravet på proportionalitet.

#### *Retroaktivitet*

Lagförslaget gäller den framtida tillämpningen av de nya bestämmelserna om hur underskott ska påverka nätföretagens möjligheter att uppbära intäkter från nätverksamheten under kommande tillsynsperioder. Brister i tidigare gällande bestämmelser bör enligt regeringen inte hindra att de nya reglerna justeras för att svara mot intentionerna bakom lagstiftningen.

#### *Principen om skydd för berättigade förväntningar*

Enligt den EU-rättsliga rättssäkerhetsprincipen, och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar, krävs det att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbart.

Principen om skydd för berättigade förväntningar innebär att en person ska vara tillåten att handla och bedriva sin näringsverksamhet i berättigad förväntning om att den existerade unionslagstiftningen ska fortsätta att gälla (se Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, 6 uppl. s. 170). Principen innebär dock inte att ett företag kan ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras några lagändringar över huvud taget utan endast att företaget kan ifrågasätta det sätt på vilket en sådan ändring görs. För att ett företag med framgång ska kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar krävs att en myndighet har väckt grundade förhoppningar hos företaget genom att ge tydliga försäkringar. Sådana förväntningar kan uppkomma genom tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behöriga och tillförlitliga källor.

Som redan framgått är förarbetena till de aktuella bestämmelserna tydliga när det gäller att lagstiftarens avsikt varit att ett nätföretag inte ska kunna samla på sig underskott från flera tillsynsperioder. Detta gäller både i fråga om de bestämmelser som gällde före den 1 januari 2019 – och som var utgångspunkten för förvaltningsdomstolarnas prövning – och för de nya bestämmelser om avvikelser från intäktsramen som kommer att tillämpas för första gången efter utgången av tillsynsperioden 2016–2019.

Förvaltningsdomstolarna har inte tagit ställning till hur eventuella avvikelser från intäktsramen för den första eller andra tillsynsperioden ska behandlas efter utgången av 2019 enligt de bestämmelser som är tillämpliga då. Förvaltningsrätten konstaterade i sina domskäl att de överklagade besluten avsåg tillsynsperioden 2016–2019, som inte hade gått till ända, och att uttalanden om intäktsramen för efterföljande tillsynsperioder inte borde göras. Inte heller kammarrätten uttalade sig om kommande tillsynsperioder, utöver konstatandet att lagtextens ordalydelse inte gav stöd för Energimarknadsinspektionens ställningstagande.

Till detta kommer att domstolsprocessen avslutades först genom den dom som fick laga kraft i mars 2019. Dessförinnan hade nätföretagen fortfarande

anledning att ta hänsyn till förarbetsuttalandena och den uppfattning som Energimarknadsinspektionen hade om bestämmelsernas innebörd.

Nätföretagen har inte heller kunnat förutsätta att inga lagändringar skulle ske efter kammarrättens dom. När det gäller den sistnämnda frågan finns skäl att peka särskilt på att en uttalad utgångspunkt för de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2019 var att ett nätföretag inte skulle kunna samla på sig flera tillsynsperioders underskott (prop. 2017/18:237 s. 61).

Regeringen anser mot denna bakgrund att lagförslaget är förenligt med EU:s rättssäkerhetsprincip och därmed sammanhängande principer.

### *Energistadgefördraget*

*E.ON Sverige AB* och *Vattenfall Eldistribution AB* menar att förslaget står i strid med Sveriges åtaganden enligt energistadgefördraget. *E.ON Sverige AB* framhåller att bolaget ytterst ägs av *E.ON SE*, ett europeiskt börsnoterat bolag med säte i Tyskland.

I artikel 10.1 i energistadgefördraget föreskrivs bl.a. att alla fördragsslutande parter ska skapa stabila, rättvisa, förmånliga och klara villkor för andra avtalslutande parter investerare för investeringar inom deras områden. Bestämmelserna i artikeln ska tillförsäkra investeringar som görs av investerare från andra fördragsslutande parter en skälig och rättvis behandling och förhindra att en fördragsslutande part genom ”oskäliga och diskriminerande åtgärder” hindrar deras drift, underhåll, användning, utnyttjande eller avyttrande. I artikel 13 finns ett förbud mot expropriation som inte åtföljs av ”prompt, adekvat och effektiv ersättning”.

Regeringen bedömer att lagförslaget är förenligt med Sveriges åtaganden enligt energistadgefördraget. Som redan konstaterats innebär förslaget inte att nätföretagen berövas egendom. Dessutom kommer regeringen att återkomma med ett lagförslag som ger nätföretagen en möjlighet att utnyttja underskott från den första tillsynsperioden.

### *En ny övergångsbestämmelse*

Det bör alltså inte vara möjligt att utnyttja underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 utan några särskilda begränsningar. Ellagens utformning fr.o.m. den 1 januari 2019 innebär att ett nätföretag inte i fortsättningen kan samla på sig flera tillsynsperioders underskott på ett sätt som påverkar intäktsramens storlek efter utgången av tillsynsperioden 2020–2023 (prop. 2017/18:237 s. 101). Den nu aktuella lagändringen bör alltså ta sikte endast på den tillsynsperioden. Det framstår därför som lämpligt att komplettera de övergångsbestämmelser som beslutades i samband med de nyssnämnda lagändringarna. En ny övergångsbestämmelse bör införas med innebörd att ett underskott som uppstått i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 inte ska beaktas av Energimarknadsinspektionen när myndigheten meddelar beslut enligt de nya bestämmelserna om underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019. Vid utformningen av bestämmelsen bör hänsyn även tas till att det för tiden före 2016 finns ett litet antal beslut om intäktsramar med en tillsynsperiod som är kortare än fyra år.

Vid bedömningen av om intäkterna har varit mindre än intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 bör Energimarknadsinspektionen alltså utgå från en intäktsram som inte påverkas av ett eventuellt underskott för den

föregående tillsynsperioden. När de nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen tillämpas för första gången i fråga om ett nätföretag, bör därför den intäktsram som gäller för tillsynsperioden 2016–2019 justeras så att det vid beräkningen av underskott inte tas hänsyn till om ramen har ökat med anledning av att intäkterna från nätverksamheten understigit intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod. Som *Förvaltningsrätten i Linköping* påpekar bör övergångsbestämmelsen formuleras så att det framgår att det ska göras en beräkning av intäktsramen. Bestämmelsen bör även formuleras så att den endast tar sikte på beräkningen av underskott enligt 5 kap. 29 § ellagen.

## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2020.

**Promemorians förslag** överensstämmer inte med regeringens. Promemorians förslag innebär att lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

**Remissinstanserna** tillstyrker förslaget eller har inte några särskilda invändningar mot det.

**Skälen för regeringens förslag:** De nya bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen kommer att tillämpas för första gången efter utgången av tillsynsperioden 2016–2019. Energimarknadsinspektionen kommer under hösten 2020 att fatta beslut med anledning av avvikelserna. Det är därför lämpligt att lagändringen träder i kraft den 1 april 2020.

## 7 Förslagets konsekvenser

Förslaget innebär att bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen kommer att tillämpas på det sätt som regeringen förutsatt när den lade fram förslagen i propositionen *Elmarknadsfrågor*. När det gäller förslagets konsekvenser hänvisas därför till den konsekvensanalys som finns i den propositionen (prop. 2017/18:237 s. 76–79).

Regeringen avser att återkomma med förslag om hur nätföretagen ska få möjlighet att använda underskotten från tillsynsperioden 2012–2015, förutsatt att detta leder till ökade investeringar i elnäten. Konsekvenserna av det förslaget måste analyseras och kommer att redovisas i samband med att förslaget tas fram.

### *Konsekvenser för kunderna om förslaget inte genomförs*

Det nuvarande regelverket begränsar inte enligt förvaltningsdomstolarnas ovan nämnda domar nätföretagens intäkter från nätverksamheten på det sätt som är avsett. Om regeringens förslag till ny övergångsbestämmelse inte genomförs, blir det möjligt för elnätsföretagen att ta ut högre avgifter under tillsynsperioden 2020–2023. Sammantagna kan beloppen uppskattas till 28 miljarder kronor. Avgiftshöjningarna kommer inte att fördelas lika över kundkollektivet, eftersom vissa elnätsföretag bara har små eller inga outnyttjade



delar av intäktsramarna för 2012–2015 att rulla över, medan andra har utrymme motsvarande en betydande andel av den ursprungliga intäktsramen. Det är inte möjligt att på förhand avgöra i vilken utsträckning elnätsföretagen kommer att utnyttja möjligheten att rulla över äldre underskott, men det är uppenbart att det finns ett starkt ekonomiskt incitament att göra det.

Inom de nät där de outnyttjade underskotten kommer att tas ut av kundkollektivet kommer emellertid kostnaden att fördelas proportionellt mellan kunderna. Typiskt sett har framför allt mindre elnätsföretag haft stora outnyttjade delar av sina intäktsramar, medan de större företagen i högre grad har utnyttjat ramen inom tillsynsperioden. Det finns dock inte några tydliga skillnader mellan vilka kundtyper som finns i olika nät, varför såväl konsumenter som företag av olika storlekar får förväntas dela på kostnaden i ungefär motsvarande förhållanden som gäller nationellt för nätavgifterna.

Kostnaden för kunderna blir alltså betydande om de outnyttjade delarna av intäktsramarna för perioden 2012–2015 förutsättningslöst får rullas över och kunder kommer att drabbas mycket olika enbart baserat på deras geografiska placering.

## 8 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

#### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i ellagen**

6. Om intäktsramen för en tillsynsperiod som löpt ut före den 1 januari 2020 har ökats med tillämpning av 5 kap. 20 § i den äldre lydelsen, ska

a) intäktsramen beräknas särskilt när intäkterna under tillsynsperioden ska stämmas av mot ramen,

b) i den beräkningen intäktsramen justeras så att hänsyn inte tas till den aktuella ökningen, och

c) beräkningen enligt 5 kap. 29 § av om det finns ett underskott och det belopp som motsvarar underskottet utgå från den justerade intäktsramen.

Punkten är ny. Den reglerar övergångsvis hur bestämmelserna om avvikelser från intäktsramen ska tillämpas när det gäller ett eventuellt underskott i förhållande till intäktsramen för en tillsynsperiod som löpt ut före den 1 januari 2020. I praktiken blir det fråga om tillsynsperioden 2016–2019. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Efter tillsynsperiodens slut vid utgången av år 2019 kontrollerar nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) om nätföretagets intäkter avvikit från den intäktsram som gäller för perioden. Bestämmelsen under *punkten a* innebär att Energimarknadsinspektionen i samband med kontrollen ska göra en särskild beräkning av intäktsramens storlek för tillsynsperioden 2016–2019. Intäktsramen ska då, enligt *punkten b*, justeras så att hänsyn inte tas till om ramen har ökats med anledning av att intäkterna från nätverksamheten understigit intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod. Frågan om huruvida det finns ett underskott ska alltså avgöras med den justerade intäktsramen som utgångspunkt. Energimarknadsinspektionen ska vidare, enligt *punkten c*, utgå från den justerade intäktsramen när myndigheten beslutar det belopp som nätföretaget får uppbära från nätverksamheten enligt 5 kap. 29 §.

När 5 kap. 29 § tillämpas för första gången efter den förevarande lagändringen utgår alltså jämförelsen mellan nätföretagets intäkter och intäktsramen från en justerad intäktsram för tillsynsperioden 2016–2019. Detta innebär att nätföretaget inte i det sammanhanget får utnyttja ett underskott som är hänförligt till en tidigare tillsynsperiod.

## Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857) att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i den lagen ska införas en ny punkt, 6, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

*6. När 5 kap. 27–29 §§ tillämpas för första gången ska det vid beräkningen av intäktsramen för den tillsynsperiod som avvikelser avser inte tas hänsyn till om nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten har varit mindre än intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian Ny övergångsbestämmelse till ellagen när det gäller intäktsram för nätverksamhet lämnats av Affärsverket svenska kraftnät, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energi marknadsinspektionen, E.ON Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige, Förvaltningsrätten i Linköping, Hyresgästföreningen, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Lantbrukarnas riksförbund, Umeå universitet, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Oberoende elhandlare, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS), Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Svenska elnätssupproret, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Kommuner och Landsting, Vattenfall Eldistributiv AB och Villaägarnas Riksförbund.

Finansinspektionen, Kammarrätten i Jönköping, Kungl. Tekniska högskolan och Riksrevisionen har avstått från att yttra sig.

Bostadsrätterna, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, Företagarna, HSB Riksförbund, Konsumenternas Energimarknadsbyrå, Svenskt näringsliv, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO) och Sveriges Konsumenter har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

Yttranden har också inkommit från Elinorr, Sveriges Elkraftentreprenörer, Lokalkraft Sverige, Swedegas AB, Boden Energi Nät AB, Bergs Tingslags Elektriska AB, Olofströms Kraft AB, Hedemora Energi AB, Upplands Energi ek. för., Övik Energi Nät AB, Arvika Teknik AB, Vaggeryds Elverk, Ljungby Energinät AB, Leva i Lysekil AB, Rödeby Elverk ek. för., Bjäre Kraft AB, AB Piteenergi, Dala Energi AB, Luleå Energi Elnät AB, Ale El Ekonomisk förening, Elektra nät AB, Ulricehamns Energi AB, Telge Nät AB, Töre Energi ekonomisk förening, Härjeåns Nät AB, Emmaboda Elnät AB, Umeå Energi Elnät AB, Landskrona Energi AB, Mälarenenergi Elnät AB, Falbygdens Energi Nät AB, Affärsverken Elnät AB, Tekniska verken Linköping Nät AB, Halmstad Energi och Miljö Nät AB, Jönköping Energi Nät AB, Växjö Energi Elnät AB, Karlshamn Energi AB, Kraftringen Energi AB, Boo Energi ekonomisk förening, Göteborg Energi Nät AB, Brittedals Elnät ekonomisk förening, Karlskoga Elnät AB, Habo Kraft AB, Västerbergslagens Elnät AB, Gotlands Elnät AB, Värnamo Nät AB, Ystad Energi AB, Skellefteå Kraft Elnät AB, Oskarshamn Energi Elnät AB, Weum Gas Aktiebolag, Sala Heby Energi Elnät AB, Alingsås Energi Nät AB, C4 Elnät AB, Gislaved Energi Elnät AB, Härryda Energi AB, Kalmar Energi Elnät AB, Kristinehamns Elnät AB, Lerum Energi AB, Lidköpings kommun och Skånska Energi Nät AB.