

Lagrådsremiss

Elnätsföretagens intäktsramar

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 december 2013

Anna-Karin Hatt

Dan Sandberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas nya normgivningsbemyndiganden i 5 kap. ellagen (1997:857). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela föreskrifter om beräkning av skäligen kostnader och beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Förslaget har tillkommit med hänsyn till att det är angeläget med en tydligare reglering i dessa frågor.

I lagrådsremissen redovisas också regeringens bedömning när det gäller behovet av utökade möjligheter till omprövning av en beslutad intäktsram.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Tariffreglering genom efterhandskontroll 1996–2011	5
4.2	Förhandsprövning av nättariffer med början 2012	8
5	Normgivningsbemyndiganden	10
5.1	Tidigare överväganden	10
5.2	Utökade normgivningsbemyndiganden	11
6	Omrövning av intäktsramen	16
6.1	Gällande bestämmelser	16
6.2	Omrövning under tillsynsperioden	17
6.3	Omrövning efter tillsynsperioden	19
7	Periodisering av intäkter	20
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	22
9	Konsekvensutredning	23
10	Författningskommentar	25
Bilaga 1	Sammanfattning av Energimarknadsinspektionens rapport.....	26
Bilaga 2	Rapportens lagförslag	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	31

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 att 5 kap. 8 och 9 §§ ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §¹

Som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ska inte anses vara en skäligen kostnad enligt första stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av skäligen kostnader.

9 §²

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om *hur kapitalbasen ska beräknas.*

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigade, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av en rimlig avkastning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2009:892.

² Senaste lydelse 2009:892.

3 Ärendet och dess beredning

Från och med den 1 januari 2012 ska de samlade intäkter som en nät-koncessionshavare högst får uppbära från nätverksamheten under en särskild tillsynsperiod rymmas inom en intäktsram. Bestämmelser om intäktsramen finns i 5 kap. ellagen (1997:857) och förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen.

Den 29 april 2013 lämnade Energimarknadsinspektionen in rapporten Förslag till ändrat regelverk för bedömning av elnätsföretagens intäktsramar – författningsförslag inför andra tillsynsperioden 2016–2019 (Ei R2013:06) till Regeringskansliet. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapportens lagförslag återges i *bilaga 2*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2013/2277/E).

4 Bakgrund

4.1 Tariffreglering genom efterhandskontroll 1996–2011

Elmarknadsreformen

Prisregleringen av elnätsverksamhet, och före 1996 även elpriset, skedde tidigare genom kontroll i efterhand. I samband med omregleringen av elmarknaden den 1 januari 1996 behölls den svenska traditionen med fri prissättning, där elnätsföretagen satte sina tariffer efter vissa generella riktlinjer. I förarbetena till den nya lagstiftningen uttalades att nättariffer och övriga villkor för nättjänster liksom tidigare borde vara underkastade reglering och att utgångspunkten för fastställande av skäliga avgifts- och tariffnivåer för överföring av el borde vara gällande praxis (prop. 1993/94:162 s. 59). Med nättariff avses i ellagstiftningen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät.

Tillsynen över nättarifferna utövas av nätmyndigheten. Energi-marknadsinspektionen är nätmyndighet sedan den 1 januari 2008.

Regleringen 1996–2002

Den första metoden för granskning av tarifferna efter elmarknadsreformen innebar att nätmyndigheten utgick från den vid tidpunkten för omregleringen ingående tariffnivån varefter det kontrollerades att nätföretagen inte hade genomfört drastiska tariffhöjningar. År 1998 införde myndigheten även ett rationaliseringskrav för nätföretagen.

Under 1999 fick nätmyndigheten indikationer på att ett stort antal lokalnätsföretag hade höjt sina nättariffer. Myndigheten inledde tillsyn i

ca 90 ärenden. Granskningen visade att nättariffen hade höjts i ca 45 koncessionsområden. I september 1999 beslutade nätmyndigheten att förelägga i stort sett samtliga nätföretag som hade höjt nättarifferna att sänka dem till 1998 års nivå med hänvisning till att nätföretagen hade höjt nättarifferna trots att kostnaderna för att driva lokalnät hade minskat för branschen som helhet.

De flesta av nätföretagen överklagade besluten till länsrätten, och i ett flertal fall överklagades länsrättens avgöranden. Kammarrätten avslög nätföretagens överklaganden i fyra mål med hänsyn till att höjningen var av den storleken att den inte kunde anses skälig. I åtta mål stod nätmyndighetens och länsrättens bedömning fast sedan kammarrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd. Kammarrätten bedömde att skälighetsbedömningen omfattade ett visst mått av osäkerhet och att man därför måste acceptera vissa ”toleransramar”. Inom ramarna kunde man inte alltid avgöra om en nivå var skälig eller inte. Mot den bakgrunden biföll kammarrätten nätföretagens talan i 14 fall. I dessa fall uppgick tariffhöjningen till mindre än en procent av den budgeterade nettoomsättningen år 1999. De aktuella avgörandena ledde inte till någon vägledande rättspraxis gällande metoderna för tariffregleringen.

Regleringen 2003–2007

Nätmyndigheten inledde under 1998 arbetet med att ta fram en ny modell för att bedöma skäligheten i nätföretagens nättariffer, den s.k. nätnyttomodellen.

Den 1 juli 2002 ändrades vidare 4 kap. 1 ellagen (1997:857). Ändringen innebar att det var nätföretagens prestation som skulle vara avgörande för bedömningen av nättariffernas skälighet. De nya bestämmelserna tillämpades av nätmyndigheten för första gången vid granskningen av 2003 års nättariffer.

Nätnyttomodellen användes som ett granskningsverktyg i tariffutlysningen under åren 2003–2007. Den innebar att nätföretagen skickade både tekniska och ekonomiska uppgifter om sin verksamhet till nätmyndigheten. Uppgifterna användes därefter för att skapa ett ”referensnät” för respektive nätföretag. I modellen togs det hänsyn till de objektiva förutsättningarna för att bedriva nätverksamhet inom ett visst redovisningsområde. Genom modellen kunde sedan ett ekonomiskt värde på vad företagen hade presterat, den s.k. nätnyttan, tas fram. I prestationen ingick kostnader för drift och administration av elleveransen samt dess kvalitet. Den sålunda framtagna nätnyttan jämfördes sedan med vad företaget hade fakturerat sina kunder, varvid en debiteringsgrad togs fram. Om debiteringsgraden översteg 1,0 hade nätföretaget enligt modellen fakturerat mer än vad prestationen var värd, vilket var en indikation på att nättariffen varit för hög. Utifrån dessa resultat genomförde sedan nätmyndigheten en fördjupad granskning där nätföretagen gavs möjlighet att återropa företagsspecifika omständigheter som inte beaktades genom nätnyttomodellen.

Resultaten av granskningen 2003–2008

Nätmyndighetens bedömning av 2003 års nättariffer var att nio redovisningsenheter hade tagit ut för höga nätavgifter. Därför förelades nätföre-

tagen att sänka sina nättariffer och återbetala det överskjutande beloppet till kunderna. Samtliga beslut överklagades av nätföretagen till länsrätten.

I avvaktan på vägledande domar från länsrätten meddelade nätmyndigheten inte några beslut i frågan om återbetalning av nättarifferna för åren 2004–2007. Ett fyrtiotal redovisningsenheter granskades avseende 2004 års nättariffer och ett tjugotal avseende 2005 års nättariffer. För 2006 granskades nättarifferna för 19 redovisningsenheter och för 2007 för fem redovisningsenheter.

Under 2006 beslutade inspektionen att revidera nätnyttomodellens metod för kapitalkostnadsberäkningen. Detta medförde att debiteringsgraden för 2004 års nättariffer påverkades i positiv riktning för ett antal nätföretag, som avskrevs från vidare granskning.

I december 2007 överlämnade Energinätsutredningen sitt delbetänkande Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99). I betänkandet föreslog utredningen att nättarifferna skulle förhandsprövas. Förslaget hade tillkommit mot bakgrund av krav i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, 15.7.2003, s. 37, Celex 32003L0054).

Energimarknadsinspektionen tog under hösten 2008 initiativ till en dialog med åtta nätföretag som hade överklagat besluten om för höga nättariffer för 2003. Parterna kom överens om att avsluta de pågående rättsprocesserna. Företagen åtog sig att frivilligt justera nättarifferna för åren 2003–2008. Efter det att domstolsprocesserna avslutats gick Energimarknadsinspektionen vidare med de ärenden som återstod för tariffåren 2004–2007. Detta resulterade i en överenskommelse om justering av nättarifferna med ytterligare sex nätföretag.

Regleringen 2008–2011

I januari 2009 beslutade regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som innehöll bestämmelser om förhandsprövning av nättariffer. Energimarknadsinspektionen beslutade den 29 januari 2009 att upphöra med tillämpningen av nätnyttomodellen fr.o.m. tariffåret 2008. Myndigheten tog under hösten 2009 fram en alternativ metod som skulle tillämpas vid skälighetsbedömningen av elnätsavgifterna avseende åren 2008–2011. Energimarknadsinspektionen har dock inte använt samma metod för hela den aktuella perioden. I stället har metoden justerats successivt för att i största möjliga mån överensstämja med den metod som tillämpats för att bestämma nätföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015 (se avsnitt 4.2). Energimarknadsinspektionen har tills vidare valt att avvakta med att göra en samlad bedömning avseende åren 2008–2011 med hänsyn till att det är ovisst vad utgången i de pågående domstolsprocesserna avseende de överklagade intäktsramarna kommer att leda till.

4.2 Förhandsprövning av nättariffer med början 2012

Grunderna för förhandsprövningen av nättariffer

Den nya förhandsprövningen av nättariffer innebär att de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära från nätverksamheten under en särskild tillsynsperiod ska rymmas inom en intäktsram. Intäkterna från nätverksamheten består i huvudsak av nättariffer.

Bestämmelser om intäktsramen finns i 5 kap. ellagen och förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen. Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäligena kostnader för att bedriva nätverksamheten under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

Energimarknadsinspektionens metod

För att bestämma den skäligena intäktsramen har Energimarknadsinspektionen utgått från en metod som består av ett flertal kalkylmetoder. Ett antal av dessa kalkylmetoder benämns *schablonmetoden* och övriga kalkylmetoder rubriceras som *övergångsmetoden*.

Schablonmetoden

Utgångspunkten för prövningen av en ansökan om intäktsram är en av Energimarknadsinspektionen utarbetad schablonberäkningsmetod (schablonmetoden). Denna metod bygger på antaganden om vilken kostnadstäckning och avkastning ett rimligt effektivt företag med likartade objektiva förutsättningar bör ha över tid för att klara sina åtaganden som nätföretag. Med denna intäkt ska nätföretaget få kostnadstäckning och avkastning i sin verksamhet så att det kan driva nätet med hög leveranssäkerhet och genomföra nödvändiga investeringar för att utveckla elnäten. För att säkerställa att samtliga företag behandlas lika är schablonmetodens beräkning i huvudsak frikopplad från företagens historiska bokförda kostnader. Metoden tar även hänsyn till nätföretagets leveranskvalitet.

Schablonmetoden är utformad efter principen att nätföretaget ska ges kostnadstäckning och avkastning utjämnat över anläggningstillgångarnas livslängd. Detta ska medföra att intäkterna blir förutsägbara för nätföretaget och att kundernas avgifter inte påverkas av anläggningarnas ålder eller av var företaget befinner sig i sin investeringscykel.

Kapitalkostnaderna beräknas utifrån kapitalbasen. Av kapitalbasförordningen framgår utöver vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen bl.a. de metoder som ska användas vid nuanskningsvärderingen av dessa. Vid värderingen av en kapitalbas ska i första hand ett normvärde, som tagits fram av Energimarknadsinspektionen, användas.

Energimarknadsinspektionen har utifrån kapitalbasen beräknat företagets kapitalkostnader med real annuitet, utifrån avskrivningstider på 10 och 40 år samt utifrån en kalkylränta på 5,2 procent. Energimarknadsinspektionens kalkylmetod för beräkning av skäligena löpande kostnader innebär att löpande kostnader delas in i opåverkbara och påverkbara

kostnader. Som opåverkbara kostnader har Energimarknadsinspektionen för första tillsynsperioden klassificerat kostnader för nätförluster, kostnader för överliggande nät och kostnader för s.k. nätnyttöersättning. De opåverkbara kostnaderna har beräknats utifrån prognoser som har tagits fram av nätföretagen. Löpande påverkbara kostnader har beräknats utifrån nätföretagets historiska kostnader för åren 2006–2009 och ett effektiviseringskrav på 1 procent per år.

Övergångsmetoden

Energimarknadsinspektionen har beräknat intäktsramar för nätföretagen i enlighet med schablonmetoden. Efter att ha jämfört schablonmetodens resultat med den nuvarande intäktsnivån bedömde Energimarknadsinspektionen att det var nödvändigt med en gradvis övergång från den nuvarande nivån till de intäktsramar som hade beräknats med schablonmetoden. Övergången borde vara genomförd efter fyra tillsynsperioder, dvs. 16 år. Energimarknadsinspektionens beräkningar utgår från företagets intäkter för åren 2006–2009. Fördelningen för första tillsynsperioden omfattar därför även åren 2010 och 2011.

Intäktsramar har beräknats med utgångspunkt i skillnaden mellan intäktsramar beräknade i enlighet med schablonmetoden och intäkterna under åren 2006–2009. Med hänsyn till att Energimarknadsinspektionen bedömt att övergången bör vara genomförd efter fyra tillsynsperioder har för den första tillsynsperioden en gradvis övergång med en tredjedel (6/18) av mellanskillnaden tillåtits.

Kvaliteten i överföringen av el

Vid fastställande av intäktsramen har Energimarknadsinspektionen även fastställt normnivåer för kvaliteten i överföringen av el. Normnivåerna baseras på kvaliteten i överföringen under perioden 2006–2009. Hänsyn till leveranskvalitet kommer dock att tas först vid avstämningen efter tillsynsperioden, när uppgifter om den faktiska leveranskvaliteten under perioden blivit tillgängliga.

Pågående domstolsprocesser

Energimarknadsinspektionen meddelade under oktober 2011 beslut om nätföretagens intäktsramar för cirka 180 redovisningsenheter. Totalt överklagades 96 av besluten till Förvaltningsrätten i Linköping.

Förvaltningsrätten meddelade domar i målen den 11 december 2013. Domstolen har bedömt att den schablonmetod som Energimarknadsinspektionen har tagit fram för beräkning av nätföretagens intäktsramar är utarbetad efter gällande bestämmelser, enligt vilka såväl kundernas som nätföretagens intressen ska beaktas. En tillämpning av övergångsmetoden innebär enligt förvaltningsrätten att konsumenternas intresse av låga och stabila avgifter, som redan har beaktats vid beräkningen av intäktsramen genom schablonmetoden, kommer att beaktas särskilt ytterligare en gång. Detta innebär samtidigt att de överväganden som skett inom ramen för schablonmetoden gällande såväl övriga konsumentintressen som nätföretagens intressen i mer eller mindre grad kommer att förlora sin betydelse. Ett sådant förfarande saknar enligt domstolen stöd i regleringen och effekterna drabbar även nätföretagen i

olika grad. Förvaltningsrätten har funnit att Energimarknadsinspektionen har grundat sitt avgörande på och tillämpat övergångsmetoden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt lagstiftningen ska ligga till grund för fastställandet av intäktsram. Energimarknadsinspektionen har därmed inte haft rätt att, vid fastställande av intäktsram, tillämpa övergångsmetoden.

Vissa nätföretag har motsatt sig Energimarknadsinspektionens framräknade kalkylränta om 5,2 procent. Förvaltningsrätten har funnit att en rimlig långsiktigt stabil kalkylränta ska fastställas till 6,5 procent före skatt under tillsynsperioden 2012–2015.

5 Normgivningsbemyndiganden

5.1 Tidigare överväganden

Föreskrifter eller rättspraxis

I förarbetena till bestämmelserna i 5 kap. ellagen (1997:857) anförde regeringen bl.a. följande när det gällde frågan om behovet av föreskrifter (prop. 2008/09:141 s. 58 f.):

För att ge den nya förhandsregleringen av nättariffer goda förutsättningar att fungera i praktiken krävs tydliga regler för utformningen av intäktsramen. Redan inför den första tillsynsperioden krävs därför ett regelverk som är mer förutsägbart än dagens metodkriterier och bestämmelser för skälighetsbedömningen i 4 kap. ellagen. Förutsägbarhet och tydlighet kan uppnås på i huvudsak två sätt, antingen genom att innebörden av det nuvarande skälighetskravet konkretiseras genom rättspraxis eller genom föreskrifter med mer detaljerade principer för skälighetsbedömningen.

Av stor betydelse för vilket sätt som bör väljas är om rättspraxis kan antas bli etablerad i tillräckligt god tid innan de första intäktsramarna ska beslutas. Samtliga beslut som Energimarknadsinspektionen har fattat med stöd av 4 kap. 1 § ellagen i dess nuvarande lydelse har överklagats. Någon rättspraxis har ännu inte utvecklats. Med hänsyn till de uppgifter som Energinätsutredningen har lämnat när det gäller handläggningstiderna i de allmänna förvaltningsdomstolarna bedömer regeringen att det är osannolikt att det kommer att ha etablerats en rättspraxis i tillräckligt god tid. Regeringens uppfattning är därför att grunderna för skälighetsbedömningen bör förtydligas genom föreskrifter, vilket också förordas av flera remissinstanser.

Även i fortsättningen kommer det finnas ett obetydligt utrymme för en rättsutveckling genom praxis. Att det finns en mer detaljerad reglering underlättar ändå för domstolarna. Även om inte antalet överklaganden skulle minska nämnvärt med mer detaljerade bestämmelser kan målens omfattning minska. Tiden mellan nätmyndighetens beslut och en lagakraftvunnen dom bör därför minska.

Lag, förordning eller myndighetsföreskrifter

När det gällde frågan om normnivå anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2009/09:141 s. 59 f.):

Enligt regeringens bedömning är huvudprinciperna för utformningen av intäktsramen av sådan karaktär att de bör anges i lag. Lagen ska emellertid inte behöva ändras på grund av sådant som ändrade förhållanden i branschstruktur eller ekonomiska situationer. Det är också rimligt att anta att mindre justeringar av tillsynsmodellen måste göras fortlöpande, inte minst under de första tillsynsperioderna. Detta bör kunna ske utan en ändring av bestämmelserna i ellagen. Mer detaljerade föreskrifter bör därför meddelas av regeringen eller nätmyndigheten med stöd av tydliga normgivningsbemyndiganden.

Beräkning av kapitalkostnader

I 5 kap. 9 § ellagen finns särskilda bestämmelser om beräkningen av en rimlig avkastning. Föreskrifterna i paragrafen gäller hur kapitalbasen ska beräknas. I 5 kap. 9 § tredje stycket anges att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i den frågan.

Regeringen anförde i förarbetena att bestämmelserna i ellagen borde kompletteras med ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter i ämnet med hänsyn till att det var påkallat med mer detaljerade föreskrifter om värderingsmetoden (prop. 2008/09:141 s. 73). En sådan ordning hade också fördelen att den gav en viss flexibilitet, om ändringar och tillägg behövde ske i regelverket. Med hänvisning till att föreskrifterna skulle få stor betydelse för intäktsramens storlek bedömde regeringen att de var av sådan karaktär att de borde meddelas genom regeringsförordning.

Regeringen bedömde att frågan om tillämplig avskrivningstid även fortsättningsvis borde prövas av de rättstillämpande myndigheterna (a. prop. s. 78).

5.2 Utökade normgivningsbemyndiganden

Regeringens förslag: Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av en rimlig avkastning.

Energimarknadsinspektionens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket, Affärsverket svenska kraftnät, Konsumentverket, SKGS, Fastighetsägarna, Oberoende Elhandlare, SABO AB, Sveriges Konsumenter, Villaägarnas Riksförbund, HSB Riksförbund och Svenska Elnätsupproret* har tillstyrkt förslaget. *Svensk Energi* och *Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet)* har avstyrkt. Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* kan det som anförs i Energimarknadsinspektionens rapport inte motivera de långtgående bemyndiganden som föreslås. *Kammarrätten i Stockholm* har anfört att aktuella föreskrifter bör ges i lag eller förordning och inte i myndighetsföreskrifter.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att frågor av stor betydelse för intäktsramens storlek bör beslutas av regeringen utan möjlighet till vidare delegation och ifrågasätter lämpligheten med att lämna en generell föreskriftsrätt till Energimarknadsinspektionen. När det gäller beräkning av skäliga kostnader anser förvaltningsrätten att det kan vara lämpligt att ge Energimarknadsinspektionen föreskriftsrätt i tydligt avgränsade frågor. *Svenskt Näringsliv* anser att en översyn av normgivningsbemyndigandena kan vara relevant men att det är viktigt att inte äventyra rättssäkerheten. Övriga remissinstanser har inte anfört några särskilda invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Domstolsprocesserna

Som framgått i avsnitt 4 har Energimarknadsinspektionen meddelat ungefär 180 beslut om intäktsramar avseende tillsynsperioden 2012–2015. Ungefär hälften av besluten har överklagats till Förvaltningsrätten i Linköping. Energimarknadsinspektionen befarar att domstolsprocesserna kommer att ta flera år i anspråk och att det inte är säkert att processerna leder till att en vägledande praxis avseende metoderna för skälighetsbedömningar etableras.

Behovet av en tydligare reglering

I samband med att förhandsprövningen av nättariffer infördes konstaterade regeringen att det krävs tydliga regler för utformningen av intäktsramen (se avsnitt 5.1). En utgångspunkt var att grunderna för skälighetsbedömningen skulle förtydligas genom föreskrifter snarare än genom rättspraxis, även om det skulle finnas ett visst utrymme för en rättsutveckling genom praxis.

Energimarknadsinspektionen har i sin rapport anfört att de normgivningsbemyndiganden som finns i dag inte är tillräckligt långtgående, varför många principer, detaljer och parametrar har överlämnats till att utvecklas genom rättspraxis. *Svensk Energi* har i sitt remissyttrande framhållit att de överklaganden som skett under tiden före den nu gällande förhandsregleringen i mycket stor utsträckning lett till stora förändringar för nätföretagen inom ramen för domstolsprocesserna. Vidare visas enligt *Svensk Energi* tydligt att processerna och de förändringar som tillkommit med anledning av dessa i huvudsak inte avser enskildheter utan i stor utsträckning hela eller delar av de metoder som Energimarknadsinspektionen har använt sig av. Även *Advokatsamfundet* bedömer att tyngdpunkten i de pågående processerna ligger på principiella frågor. Det rådande regelverket synes enligt samfundet fungera tillfredsställande och såsom det är tänkt.

Att någon etablerad domstolspraxis inte vuxit fram tidigare är enligt *Svensk Energi* i första hand att tillskriva tillsynsmyndigheten som haft så dåligt underbyggda metoder att dessa har måst ändras under processerna samt att regelverket förändrats vid ett antal tillfällen. *Advokatsamfundet* har anfört att orsaken till att domstolen aldrig kom att avgöra några principiella frågor när det gällde den s.k. nätnyttomodellen var att

Energimarknadsinspektionen efter medgivande av en rad fel och brister upphörde att tillämpa modellen.

Enligt regeringens bedömning visar det stora antalet överklaganden och omfattningen av de aktuella domstolsprocesserna att ambitionen att förtydliga skälighetsbedömningen genom föreskrifter snarare än rättspraxis inte har kunnat förverkligas inom ramen för det gällande regelverket. Liksom tidigare har det i stället blivit så att utformningen av regleringen i praktiken i stor utsträckning kommit att överlämnas till nätmyndighetens och förvaltningsdomstolarnas praxis. Att detta medför en betydande osäkerhet i fråga om rättsläget kan illustreras också av det som Svensk Energi har anfört.

Förvaltningsrätten i Linköping har meddelat domar i de aktuella målen. Det betyder dock inte nödvändigtvis att det kommer att finnas en etablerad rättspraxis på området som kan tjäna som vägledning i stället för föreskrifter. Som Energimarknadsinspektionen har påpekat är det rimligt att anta att processen kommer att fortsätta i de högre instanserna. Det är inte heller säkert att de slutliga avgörandena kommer att ge den vägledning som krävs för att skapa ett långsiktigt och stabilt regelverk. Det kan också noteras att förvaltningsrätten i sina domar har framhållit att de eventuella brister som kan uppkomma genom en direkt tillämpning av regleringen snarast är någonting som bör ses över av lagstiftaren.

Regeringen bedömer att det är angeläget att en tydligare reglering är på plats redan när lokal- och regionnätetsföretagens intäktsramar beslutas för tillsynsperioden 2016–2019. I praktiken innebär detta att bestämmelserna om intäktsramen måste förtydligas i viktiga frågor, bl.a. när det gäller beräkningen av kapitalkostnader.

Föreskrifter eller rättspraxis

Det finns alltså ett uttalat behov av att förtydliga reglerna om intäktsramen i en nära framtid, och det är tveksamt om det behovet i tillräcklig utsträckning kan tillgodoses genom den rättsutveckling som äger rum genom förvaltningsdomstolarna. Regeringen bedömer därför att normgivningsbemyndigandena i ellagen bör utökas i enlighet med Energimarknadsinspektionens förslag, om det inte kan anföras tunga praktiska eller principiella skäl mot en sådan ordning. Det bör i sammanhanget noteras att motsvarande normgivningsbemyndiganden redan finns på naturgasområdet fr.o.m. den 1 juni 2013 (6 kap. 11 § andra stycket och 12 § tredje stycket naturgaslagen [2005:403]).

De flesta remissinstanser har inte framfört några särskilda invändningar mot att det införs utökade normgivningsbemyndiganden i ellagen. Den kritik som har riktats mot det remitterade förslaget har i stället framför allt gällt frågan om subdelegation till Energimarknadsinspektionen (se nedan). *Svensk Energi* har dock ställt sig avvisande till att det över huvud taget införs nya normgivningsbemyndiganden. Även *Hovrätten för Västra Sverige* har ifrågasatt om det finns skäl att införa de bemyndiganden som Energimarknadsinspektionen har föreslagit. *Advokatsamfundet* har pekat på risken att föreskrifterna skulle komma att ändras ofta.

Hovrätten för Västra Sverige har förklarat att det måste anses rimligt att nätföretagen har möjlighet att få beräkningen av skäliga kostnader i nätverksamheten och beräkningen av en rimlig avkastning prövad i

domstol. Svensk Energi anser att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att det finns kvar en reell möjlighet att överklaga även metodiken och har framhållit att uttrycken rimliga, skäligen, särskilda eller synnerliga skäl används i lagstiftning när det inte är lämpligt att ge en mer exakt vägledning utan detta i stället bör överlämnas till rättspraxis. Enligt Svensk Energi skulle ytterligare föreskrifter riskera att komma i konflikt med ellagen och dess förarbeten och med EU-direktiv samt i princip utesluta domstolsprövning av företagens hela ekonomi, vilket torde stå i strid med gällande grundlagsreglering.

En tydligare reglering får antas innebära att utrymmet för förvaltningsdomstolarna att göra egna bedömningar i frågor om vad som är skäligen kostnader och rimlig avkastning minskar. Det är dock en utgångspunkt för regleringen att grunderna för bedömningen i första hand ska förtydligas genom föreskrifter. Regeringen bedömer inte att remissinstanserna har anfört starka principiella skäl mot en sådan reglering. Ett förtydligande genom föreskrifter betyder inte heller att domstolsprövningen förlorar all praktisk betydelse. Även i framtiden kommer det att uppstå situationer där en domstol måste ta ställning till innebörden av gällande bestämmelser och göra bedömningar i frågor om vad som är skäligen eller rimligt.

Regeringen uppfattar inte heller att det finns någon påtaglig risk för att ytterligare föreskrifter skulle komma i konflikt med regler på en högre normnivå. Vid utformningen av en förordning eller myndighetsföreskrifter är det alltid nödvändigt att ta hänsyn till vad som är förenligt med exempelvis grundlag eller EU-rätten. Det kan också noteras att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen).

När det gäller risken för att föreskrifterna ofta skulle ändras finns det skäl att understryka att bakgrunden till regeringens förslag är behovet av ett långsiktigt och stabilt regelverk.

Subdelegation

De flesta remissinstanser som har kritiserat förslaget när det gäller normgivningsbemyndiganden har framhållit de principiella problem som kan vara förenade med att regeringen, genom subdelegation, överlåter till Energimarknadsinspektionen att meddela de aktuella föreskrifterna snarare än att själv reglera frågorna i förordning.

Några remissinstanser har med hänvisning till de aktuella föreskrifternas ingripande karaktär pekat på frågan i vilken utsträckning regeringsformen (RF) lämnar utrymme för att ge nämyndigheten normgivningskompetens. Bland annat *Kammarrätten i Jönköping* och *Förvaltningsrätten i Linköping* har förordnat att föreskrifterna ges i lag eller förordning och inte i myndighetsföreskrifter. När det gäller beräkning av skäligen kostnader anser förvaltningsrätten att det kan vara lämpligt att ge Energimarknadsinspektionen föreskriftsrätt i tydligt avgränsade frågor.

Svensk Energi har åberopat ett rättsutlåtande av professorn i offentlig rätt Ulrik von Essen, som bl.a. har anfört att precisionen av subdelegationen är otillfredsställande och att det måste diskuteras om det är lämp-

ligt att befogenheterna koncentreras till ett och samma organ, dvs. att tillsynsmyndigheten både beslutar, tolkar och tillämpar de väsentliga föreskrifterna samtidigt som endast en mer begränsad domstolsprövning erbjuds. Enligt Svensk Energi skulle subdelegation leda till att Energimarknadsinspektionen blir både ”dömande” och ”lagstiftande” myndighet för en för nätföretagen helt avgörande ekonomisk reglering. *Advokatsamfundet* har anfört att allvarliga principiella invändningar kan riktas mot att en myndighet som har i uppdrag att fatta så ingripande beslut som det är fråga om också ges rätt att besluta om de föreskrifter som myndigheten senare själv ska tillämpa.

Förordning eller myndighetsföreskrifter

Av 8 kap. 3 § första stycket RF framgår att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser bl.a. förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifterna får dock inte avse annan rättsverkan av brott än böter, skatt utom tull på införsel av varor eller konkurs eller utsökning. De föreskrifter som kan bli aktuella när det gäller förhandsprövningen av nättariffer är sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också enligt 8 kap. 10 § RF medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Någon särskild begränsning av möjligheten till sådan subdelegation framgår inte av regeringsformen. Det finns dock förarbetsuttalanden som pekar på att en viss restriktivitet bör iaktas (se t.ex. prop. 1973:90 s. 320).

Regeringen har inte för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen generell föreskriftsrätt när det gäller beräkningen av skäliga kostnader eller rimlig avkastning. Bestämmelser av stor betydelse för intäktsramens utformning bör meddelas i förordning på det sätt som redan har skett genom förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857). Energimarknadsinspektionen bör dock få möjlighet att meddela föreskrifter som mera i detalj fyller ut det som regeringen har föreskrivit med stöd av de utökade normgivningsbemyndigandena. Regeringen bör under parlamentariskt ansvar avgöra vilken normgivningsrätt som bör anförtros Energimarknadsinspektionen (jfr prop. 1975:8 s. 45). Det saknas därför skäl att i ellagen ange villkor för när regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att meddela föreskrifter på området.

Att en förvaltningsmyndighet tillämpar föreskrifter som den själv har meddelat exempelvis i samband med tillsyn är inte i sig någonting anmärkningsvärt utan tvärtom vanligt förekommande. Regeringen kommer dock vid utformningen av normgivningsbemyndiganden till Energimarknadsinspektionen att beakta det som några remissinstanser har anfört i frågan om koncentration av befogenheter till en och samma myndighet.

Nätmyndighetens partsställning

Enligt *Kammarrätten i Jönköping* kan invändningar göras mot att nätmyndigheten får vida befogenheter att bestämma över regelverket i synnerhet då myndigheten vid framtida domstolsprövningar är part i

målen. Även *Advokatsamfundet* anser att Energimarknadsinspektionen intar en mycket tydlig partsställning gentemot enskild, vilket gör det principiellt problematiskt att ge inspektionen rätt att meddela generella föreskrifter.

Som redan framgått är det regeringens avsikt att Energimarknadsinspektionen ska få möjlighet att meddela detaljföreskrifter inom de ramar som regeringen har bestämt i förordning. Energimarknadsinspektionen kommer således inte att få en sådan befogenhet att bestämma över regelverket som kammarrätten och Advokatsamfundet har förutsatt. Med anledning av det som remissinstanserna anfört finns det dock anledning att kort beröra frågan om nätmyndighetens partsställning.

Som nätmyndighet är Energimarknadsinspektionen underkastad det krav på opartiskhet som följer av 1 kap. 9 § RF. Att myndigheten ska vara opartisk kommer även till uttryck i t.ex. reglerna om jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:223). Att nätmyndigheten uppträder som part i mål om intäktsramen följer av 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), där det stadgas att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Bestämmelsen har tillkommit för att vidga utrymmet för prejudikatbildning och med hänvisning till bl.a. att den enskilda parten kan ha en del att tjäna på att de allmänna intressena blir partsföreträdare i målet (se prop. 1995/96:22 s. 72 ff.). Bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen innebär inte att nätmyndigheten får frångå kravet på objektivitet i förfarandet.

6 Omprövning av intäktsramen

6.1 Gällande bestämmelser

Intäktsramen kan ändras under eller efter tillsynsperioden

En utgångspunkt för förhandsprövningen av nättariffer är att den fastställda intäktsramen inte bör kunna ändras under en tillsynsperiod utan först när tillsynsperioden är slut. Det har inte heller ansetts motiverat att införa bestämmelser om obligatorisk omprövning efter tillsynsperiodens slut. Bestämmelserna i 5 kap. ellagen (1997:857) lämnar dock ett betydande utrymme för att ändra intäktsramen, under men framför allt efter tillsynsperioden, när det finns skäl för en omprövning.

Omprövning under tillsynsperioden

I 5 kap. 10 och 11 §§ ellagen finns bestämmelser om omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden.

Enligt 5 kap. 10 § ellagen kan nätmyndigheten ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden på ansökan av nätkoncessionshavaren,

om det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen eller om det annars finns särskilda skäl.

I 5 kap. 11 § ellagen föreskrivs att nätmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden om

1. den nätkoncessionshavare som beslutet gäller har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,

2. beslutet har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

I förarbetena anges som exempel på särskilda skäl en lagändring eller en ny EU-förordning som gör det nödvändigt att justera intäktsramen (prop. 2009/09:141 s. 107).

Omprövning efter tillsynsperioden

Efter tillsynsperiodens slut ska nätmyndigheten göra en avstämning mellan de antaganden och förutsättningar som legat till grund för den i förväg fastställda intäktsramen och det faktiska utfallet. Det kan vidare förutsättas att nätföretaget har ett intresse av att självt kontrollera sin intäktsram. I samband med den kontroll som görs efter tillsynsperiodens slut kan det bli aktuellt med omprövning i två situationer.

Enligt 5 kap. 12 § ellagen får en nätkoncessionshavare inom fyra månader efter tillsynsperiodens slut ansöka hos nätmyndigheten om att intäktsramen för perioden ska ökas. Nätmyndigheten ska enligt 5 kap. 13 § ompröva intäktsramen på eget initiativ, om det finns skäl att anta att ramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelser inte är ringa.

Följändringar

I 5 kap. 15 och 16 §§ ellagen finns bestämmelser om omprövning under eller efter tillsynsperioden i två särskilda situationer. Bestämmelserna i 5 kap. 15 § gäller när en allmän förvaltningsdomstol har ändrat ett beslut om en intäktsram för ett nätföretag och grunden för ändring av det beslutet är tillämplig även för ett annat nätföretag. I 5 kap. 16 § finns en bestämmelse om omprövning om nätmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har beslutat om ändring i fråga om en tidigare tillsynsperiod.

6.2 Omprövning under tillsynsperioden

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att ändra bestämmelserna om omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden.
--

Energimarknadsinspektionens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Energimarknadsinspektionen har föreslagit att nätmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden om det inträffat någon omständighet som inte kunnat förutses när intäktsramen

fastställdes och som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Jönköping och Förvaltningsrätten i Linköping* har ifrågasatt om den föreslagna lagändringen är nödvändig. *Svensk Energi* och *Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet)* har avstyrkt förslaget. Övriga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller inte anfört några särskilda invändningar mot det.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare överväganden

I motiven till bestämmelserna om omprövning på initiativ av nätmyndigheten anförde regeringen att en avvägning måste göras mellan det enskilda företags behov av att kunna förlita sig på att beslutet står fast och inrätta sig efter det och samhällets eller kundernas intresse av att ett beslut snabbt ska kunna ändras på grund av nya förutsättningar (prop. 2008/09:141 s. 39).

Energimarknadsinspektionens förslag

Energimarknadsinspektionen har föreslagit att utrymmet för omprövning enligt 5 kap. 11 § ellagen utökas till att omfatta situationer då det inträffat någon omständighet som inte kunnat förutses när intäktsramen fastställdes och som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek.

Enligt Energimarknadsinspektionens tolkning av bestämmelserna i 5 kap. 10 och 11 §§ ellagen har ett nätföretag en längre gående möjlighet än nätmyndigheten att få till stånd en ändring av en intäktsram under pågående tillsynsperiod. Det är enligt Energimarknadsinspektionen inte självklart att nätmyndigheten enligt det nuvarande regelverket på eget initiativ skulle kunna ompröva en intäktsram under tillsynsperioden på grund av omständigheter som senare blivit kända och som påverkar förhållandena för beräkning av en intäktsram. Som exempel har inspektionen anfört ändrad bolagsskatt som i sin tur påverkar hur hög en rimlig kalkylränta bör vara. Även om företagen har behov av att kunna förlita sig på att beslutade intäktsramar står fast och inrätta sig efter dessa torde det enligt Energimarknadsinspektionen ligga både i samhällets och i kundernas intresse att beslutade intäktsramar kan ändras på grund av nya förutsättningar som inträffar under tillsynsperioden.

Behovet av en ny omprövningsmöjlighet

Under remissrundan har flera remissinstanser, bl.a. domstolarna, ifrågasatt om den föreslagna lagändringen är nödvändig. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter om det på grundval av de skäl som anförs i Energimarknadsinspektionens rapport över huvud taget finns anledning att utöka nätmyndighetens möjligheter att på eget initiativ ändra intäktsramen under pågående tillsynsperiod. Enligt *Kammarrätten i Jönköping* tycks den föreslagna omprövningsmöjligheten redan omfattas av nuvarande 5 kap. 11 § ellagen. Även *Förvaltningsrätten i Linköping* har pekat på att nätmyndigheten redan enligt gällande bestämmelser har

möjlighet att på grund av en oförutsedd omständighet ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden.

Enligt regeringens bedömning bör en sådan lagändring som Energimarknadsinspektionen har föreslagit göras bara om det finns starka skäl som talar för att den är nödvändig. Regeringen bedömer, i likhet med domstolarna, att det inte har framkommit sådana skäl. Det finns därför inte anledning att frånga den bedömning som gjordes när de nuvarande bestämmelserna infördes.

6.3 Omprövning efter tillsynsperioden

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att ändra bestämmelserna om omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden.

Energimarknadsinspektionens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svensk Energi* anser att nätmyndigheten ska ompröva alla nätföretags intäktsramar efter tillsynsperiodens slut. Övriga remissinstanser delar Energimarknadsinspektionens bedömning eller har inte berört frågan särskilt.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare överväganden

I motiven till de nuvarande bestämmelserna om omprövning efter tillsynsperiodens slut anförde regeringen bl.a. följande (prop. 2008/09:141 s. 41):

Med hänsyn till kundernas och samhällets intresse av låga tariffer och en kostnadseffektiv nätverksamhet bör nätmyndighetens utvärdering främst syfta till att klarlägga om den beslutade intäktsramen är för hög när det verkliga utfallet beaktas. Därför bör den beslutande myndigheten kunna ompröva intäktsramen på eget initiativ bara i de fall då det kan antas att intäktsramen bör minskas. Detta gör det också möjligt att i högre grad koncentrera nätmyndighetens resurser till de fall där det är angeläget att omprövning sker. För att uppnå en effektiv resursanvändning bör dock omprövning inte ske om avvikelsen från intäktsramen kan antas vara ringa.

Regeringen konstaterade vidare att det fick antas att nätföretaget hade ett intresse av att självt kontrollera sin intäktsram och begära omprövning om intäktsramen var för låg.

Svensk Energis förslag

I samband med att Energimarknadsinspektionen utarbetade promemorian med förslag till ändrat regelverk för bedömning av elnätsföretagens intäktsramar framförde *Svensk Energi* att det fanns en viss oklarhet om hur avstämningen efter tillsynsperiodens slut skulle beslutas. *Svensk*

Energi ansåg därför att nätmyndigheten skulle ompröva alla företags intäktsramar och då i både höjande och sänkande riktning.

Energimarknadsinspektionen konstaterade att förslaget i stort sett överensstämde med ett förslag som lämnats av Energinätsutredningen i delbetänkandet Förhandsprövning av nättariffer m.m. (SOU 2007:99) och att det därmed redan hade behandlats under beredningen av förhandsregleringen.

Svensk Energi har i sitt remissyttrande anfört i huvudsak följande som stöd för sitt förslag. De avstämningar som ska göras efter tillsynsperiodens slut är huvudsakligen baserade på avvikelser mellan prognostiserade kostnader och verkligt utfall samt indexering. Nätföretagen ska ge in redovisning av det verkliga utfallet till Energimarknadsinspektionen, som har att göra en avstämningskontroll av dessa uppgifter. Energimarknadsinspektionen måste då besluta om de ska sänka ett nätföretags intäktsram eller inte. Ett sådant beslut måste fattas för alla nätföretag. Energimarknadsinspektionen måste därvid bestämma en gräns för när en intäktsram ska sänkas eller inte. Sådana gränsdragningar riskerar att leda till tvister. För såväl Energimarknadsinspektionen som nätföretagen är det därför enklare och bättre om en fastställd intäktsram alltid omprövas utifrån vad resultatet av avstämningen ger.

Som Energimarknadsinspektionen har påpekat är de ställningstaganden som gjordes avseende den slutliga utformningen av bestämmelserna i 5 kap. 12 och 13 §§ ellagen alltfjänt aktuella. Regeringen bedömer att det inte i nuläget har framkommit starka skäl för att frånga den tidigare bedömningen.

7 Periodisering av intäkter

Regeringens bedömning: Frågan om periodisering av intäkter bör utredas ytterligare.
--

Energimarknadsinspektionens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Energimarknadsinspektionen har föreslagit att om en ansökan om periodisering avser intäkter från anslutning till ledning eller ett ledningsnät ska dessa längst fördelas över det antal år som motsvarar den ekonomiska livslängden för de anläggningar som intäkterna härrör från. Avskrivningstiden ska vara densamma som den som används vid fastställande av intäktsramen för den period då intäkterna uppkommer.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Linköping* har ifrågasatt om en lagändring är nödvändig. *Svensk Energi* anser att en periodisering av anslutningsintäkter redan är möjlig med gällande lagstiftning och att ändringen bör gälla alla typer av stora engångsintäkter. *Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät)* har anfört att förslaget förutom anslutningsavgifter även bör omfatta investeringsbidrag och kapacitetsavgifter som används för att finansiera nya investeringar. *Ekonomihögskolan vid Lunds universitet* har anfört att det finns en uppenbar risk att intäktsramen överskattas och situationen förvärras jämfört med dagens

regler. *SKGS* anser att intäkter från anslutning till nät ska dras från de samlade intäkter som nätföretaget högst får uppbära på samma sätt som på naturgasområdet. *SABO AB* har anfört att de nya bestämmelserna måste utformas så att en rimlig nyttofördelning mellan kunderna och nätföretagen säkerställs. *Villaägarnas Riksförbund* menar att förslaget löser vissa problem men skapar andra. Övriga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller inte anfört några särskilda invändningar mot det.

Skälen för regeringens bedömning

Periodisering efter ansökan

Enligt 5 kap. 17 § ellagen (1997:857) får nätmyndigheten, om det finns särskilda skäl, på ansökan av en nätkoncessionshavare medge att delar av intäkter under tillsynsperiodens tas med i intäktsredovisningen först för senare perioder. Syftet med bestämmelsen är att undvika onödiga variationer i överföringsavgifterna. Enligt förarbetena kan förutsättningar för periodisering normalt antas finnas om intäkterna från anslutningar eller flyttning av befintliga ledningar under tillsynsperioden har varit betydande i förhållande till de intäkter från anslutningar eller flyttningar som nätföretagen normalt har haft från berörda koncessioner (prop. 2008/09:141 s. 110).

Energimarknadsinspektionen noterar i sin rapport att det har kommit in fem ansökningar om periodisering för tillsynsperioden 2012–2015, vilket enligt inspektionen kan tolkas som att majoriteten av nätföretagen inte har något behov av en sådan periodisering. Det kan bero på att de redan i sin redovisning avser att periodisera inkomster från anslutningsavgifter eller på att de anslutningsintäkter som de prognostiserar för perioden inte kommer att uppgå till väsentliga belopp och därmed inte kan föranleda någon större variation i överföringsavgifterna.

Redovisning av anslutningsintäkter

Nätföretagen lämnar redovisning till Energimarknadsinspektionen i särskilda årsrapporter och redovisar då anslutningsintäkter på två olika sätt. Vissa företag periodiserar inkomster från anslutningsavgifter, medan andra företag direkt tar upp hela avgiften som en intäkt.

Energimarknadsinspektionens bedömning är att det inte finns något nätföretag som i sin bokföring tillämpar en avskrivningstid som överstiger 40 år för en anläggning. Med hänvisning till att det ska ske en matchning mellan intäkter och kostnader har Energimarknadsinspektionen dragit slutsatsen att det inte heller förekommer någon periodisering av inkomster från anslutningsavgifter som omfattar en period som överstiger 40 år.

Energimarknadsinspektionen utgår vid skälighetsbedömningen från de intäkter som nätföretagen redovisar i sina årsrapporter och beaktar då inte vilken redovisningsprincip som företagen har tillämpat i fråga om periodisering av inkomster från anslutningsavgifter.

Energimarknadsinspektionens förslag

Energimarknadsinspektionen har föreslagit att bestämmelserna om periodisering ändras på så sätt att anslutningsintäkter i regleringen får

periodiseras längst under det antal perioder som motsvarar den regulatoriska avskrivningstid som gäller för de anläggningar som intäkterna härrör från. Som skäl för förslaget har Energimarknadsinspektionen anfört att det förefaller rimligt att de intäkter som uppkommer i samband med anslutningar vid tariffregleringen periodiseras under det antal perioder som motsvarar anläggningarnas avskrivningstid. Inspektionen har bedömt att en sådan matchning inte kan ske enligt de gällande bestämmelserna i 5 kap. 17 § ellagen. Detta har fått till följd att de nätföretag som periodiserar inkomster från anslutningsavgifter i sin bokföring kan fördela avgifterna under fler perioder än de företag som medge en regulatorisk periodisering efter ansökan.

Energimarknadsinspektionen behandlar i sin rapport även frågan om det finns skäl att införa en ”tvingande periodisering” och redovisar slutsatsen att det är rimligare att ge nätföretagen möjlighet att själva bedöma i vilken utsträckning de behöver periodisera sina anslutningsintäkter för att undvika onödiga variationer i tarifferna.

Behovet av ytterligare utredning

Förvaltningsrätten i Linköping och *Svensk Energi* har ifrågasatt om en lagändring är nödvändig för att nätmyndigheten ska kunna medge periodisering under en tid om upp till tio tillsynsperioder. Förvaltningsrätten har anfört att om syftet med ändringen är att begränsa den tid som anslutningsintäkterna får periodiseras kan ändringen eventuellt vara motiverad. Svensk Energi anser i likhet med förvaltningsrätten att den redan gällande regleringen möjliggör en periodisering som kan vara lika lång som den regulatoriska avskrivningstiden.

Av Energimarknadsinspektionens rapport framgår att inspektionen i dag godtar att nätföretagen i samband med tariffregleringen periodiserar inkomster från anslutningsavgifter i den redovisning som ligger till grund för skälighetsbedömningen. Med hänsyn till detta, och då antalet ansökningar om regulatorisk periodisering har varit begränsat, bedömer regeringen att det finns skäl att undersöka i vilken utsträckning bestämmelserna i 5 kap. 17 § ellagen svarare mot ett praktiskt behov. I det sammanhanget kan det också finnas anledning att närmare utreda om periodiseringen bör vara frivillig eller obligatorisk. Regeringen avser att återkomma till frågorna efter ytterligare beredning.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Energimarknadsinspektionen har inte lämnat något förslag i frågan om ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna har inte berört frågan.

Skälen för regeringens förslag: De föreskrifter som ska meddelas med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena bör kunna tillämpas när nätmyndigheten beslutar intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019. De nya bestämmelserna i förordning eller myndighetsföreskrifter bör därför utarbetas och beslutas under 2014. Mot den bakgrunden bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2014. Det bedöms inte finnas något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

9 Konsekvensutredning

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få möjlighet att meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och om beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. De nya normgivningsbemyndigandena har inte tagna för sig några särskilda konsekvenser för myndigheter och företag. Däremot måste de nya bestämmelser som meddelas av regeringen eller Energimarknadsinspektionen med stöd av bemyndigandena antas få praktisk betydelse.

Det saknas förutsättningar att nu närmare bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att det meddelas föreskrifter med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena. En sådan konsekvensutredning måste i stället göras i samband med att de nya föreskrifterna utarbetas.

I det följande redovisas generella konsekvenser av förslagen i lagrådsremissen.

Elnätsföretagen

De föreskrifter som meddelas med stöd av normgivningsbemyndigandena syftar till att förtydliga regleringen av nättarifferna. Detta bör öka förutsägbarheten för nätföretagen och förenkla för dem att följa regleringen och bedriva sin verksamhet.

Kunderna

Att regleringen av nättarifferna förtydligas bör gynna kunderna på så sätt att det blir en större förutsägbarhet och större stabilitet i elnätsavgifterna.

Energimarknadsinspektionen

Att regelverket blir tydligare bör innebära att Energimarknadsinspektionen får klarare arbetsuppgifter och något minskad arbetsbörda.

Förvaltningsdomstolarna

En tydligare reglering förväntas innebära att eventuella processer vid förvaltningsdomstolarna kommer att bli mindre omfattande då de kan inriktas på större principfrågor i stället för på mindre detaljfrågor.

Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen i lagrådsremissen inte har någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

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

5 kap.

8 § Som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ska inte anses vara en skälig kostnad enligt första stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader.

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av skäliga kostnader. Inga ändringar har gjorts i *första* eller *andra stycket*.

I *tredje stycket*, som är nytt, finns ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten att meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader. Sådana föreskrifter kan gälla t.ex. vilka löpande kostnader som ska anses vara påverkbara respektive opåverkbara.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

9 § Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av en rimlig avkastning.

I paragrafen finns bestämmelser om beräkning av en rimlig avkastning. Inga ändringar har gjorts i *första* eller *andra stycket*.

Tredje stycket har ändrats i två avseenden. Det införs en möjlighet för regeringen att bemyndiga nätmyndigheten att meddela föreskrifter, s.k. subdelegation. Vidare utökas normgivningsbemyndigandet. I stället för att endast avse beräkningen av kapitalbasen kan de underordnade föreskrifterna i framtiden gälla även andra frågor med betydelse för beräkningen av en rimlig avkastning. Föreskrifterna kan, liksom tidigare, avse frågor om vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen och hur den ska beräknas. Andra frågor som det kan finnas skäl att reglera i underordnade föreskrifter är hur kapitalkostnaderna ska fördelas över tid.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Sammanfattning av Energimarknadsinspektionens rapport

Energimarknadsinspektionen anser att det är nödvändigt att komplettera regelverket för hur elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Ei anser att det inte är rimligt att avgöra grundläggande principer i domstolsprocesser som kan pågå i många år. Ei presenterar därför i denna rapport förslag på ändringar i ellagen som utifrån rådande förutsättningar bedöms vara befogade att genomföra inför nästa tillsynsperiod. Ei föreslår ändringar i ellagen gällande normgivningsbemyndiganden, omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden och anslutningsintäkter.

Ei föreslår ett utökat normgivningsbemyndigande avseende beräkning av skäliga kostnader och en rimlig avkastning. Detta framför allt mot bakgrund av att de bemyndiganden som idag finns inte är tillräckligt långtgående varför många principer, detaljer och parametrar därmed har överlämnats till att utvecklas genom rättspraxis. De erfarenheter som finns av hur tidigare domstolsprocesser har utvecklats sedan avregleringen visar att det tar mycket lång tid att få vägledande rättspraxis. Vidare tenderar domstolsprocesser att vara inriktade på enskildheter snarare än metoder. Ei anser därför att det är nödvändigt att lägga fast ytterligare principer i författning såsom t.ex. hur kapitalkostnader ska beräknas. I och med det skulle eventuella framtida domstolsprocesser kunna bli mer renodlade. En annan konsekvens av utökat bemyndigande innebär att handläggningstiderna blir kortare och att kostnaderna för processerna minskar.

Ei föreslår vidare att reglerna ändras på så sätt att anslutningsintäkter i regleringen får periodiseras längst under det antal perioder som motsvarar den reglermässiga avskrivningstiden som gäller för de anläggningar som intäkterna härrör från. Detta i syfte att ge samma förutsättningar för företagen oavsett om periodiseringen sker bokföringsmässigt eller i regleringen och för att skapa förutsättningar för mer stabila överföringsavgifter även om det sker större anslutningar exempelvis anslutningar av stora vindkraftsparker.

Ei föreslår dessutom att intäktsramen ska kunna omprövas på initiativ av Ei då en oförutsedd omständighet inträffar under tillsynsperioden och som i mer än ringa omfattning inverkar på intäktsramens storlek. Härigenom skulle det bli en rimligare balans mellan företagets respektive Ei:s omprövningsmöjligheter under tillsynsperioden.

I rapporten tas också en fråga upp som Svensk Energi har framfört och som avser omprövning av intäktsram efter tillsynsperioden. Ei anser inte att de skäl som Svensk Energi nu framfört till Ei medför att bestämmelserna om omprövning efter tillsynsperiodens slut ska ändras. Ei föreslår därför inte någon ändring i denna del.

I rapporten beskrivs slutligen ett problem som Ei vill uppmärksamma på vilket är att det i regleringen saknas bestämmelser om företagets kapitalstruktur. Ei bedömer att det finns ett behov av att utreda frågan närmare. Externa intressenter har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Ei:s förslag till lagändringar. Generellt kan sägas att de flesta kundföreträdare samt Konkurrensverket stöder förslagen till ändrade regler medan

Svensk Energi och elnätsföretagen är negativa till de flesta av de föreslagna förändringarna. De inkomna synpunkterna återfinns i bilagor till denna rapport. Bilaga 1

Rapportens lagförslag

Förslag till ändring i 5 kap. ellagen (1997:857)

5 kap. 8 § ellagen

Nuvarande lydelse

Särskilt om beräkning av skäligen kostnader i nätverksamheten

8 § Som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ska inte anses vara en skäligen kostnad enligt första stycket.

Föreslagen lydelse

Särskilt om beräkning av skäligen kostnader i nätverksamheten

8 § Som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ska inte anses vara en skäligen kostnad enligt första stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av skäligen kostnader.

5 kap. 9 § ellagen

Nuvarande lydelse

Särskilt om beräkning av en rimligen avkastning

9 § Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

Föreslagen lydelse

Särskilt om beräkning av en rimligen avkastning

9 § Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur kapitalbasen ska beräknas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av en rimlig avkastning.

5 kap. 17 § ellagen

Nuvarande lydelse

Periodisering

17 § Om det finns särskilda skäl, får nätmyndigheten på ansökan av en nätkoncessionshavare medge att delar av intäkter under tillsynsperioden tas med i intäktsredovisningen först för senare perioder.

En ansökan enligt första stycket ska ha kommit in till nätmyndigheten senast tre månader efter den tillsynsperiod då intäkterna uppkommit.

Föreslagen lydelse

Periodisering

17 § Om det finns särskilda skäl, får nätmyndigheten på ansökan av en nätkoncessionshavare medge att delar av intäkter under tillsynsperioden tas med i intäktsredovisningen först för senare perioder.

Om ansökan avser intäkter från anslutning till ledning eller ett ledningsnät (anslutningsintäkter), ska dessa längst fördelas över det antal år som motsvarar den ekonomiska livslängden för de anläggningar som intäkterna härrör från (avskrivningstiden). Avskrivningstiden ska vara densamma som den som används vid fastställande av intäktsramen för den period då intäkterna uppkommer.

En ansökan enligt första stycket ska ha kommit in till nätmyndigheten senast tre månader efter den tillsynsperiod då intäkterna uppkommit.

5 kap. 11 § ellagen

Nuvarande lydelse

Omprovning av intäktsramen under tillsynsperioden

11 § Nätmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden om

1. den nätkoncessionshavare som beslutet gäller har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,

2. beslutet har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Föreslagen lydelse

Omprovning av intäktsramen under tillsynsperioden

11 § Nätmyndigheten ska ändra en fastställd intäktsram under tillsynsperioden om

1. den nätkoncessionshavare som beslutet gäller har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,

2. beslutet har fattats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek,

3. det inträffat någon omständighet som inte kunnat förutses när intäktsramen fastställdes och som i mer än ringa omfattning har inverkat på intäktsramens storlek, eller

4. det annars finns särskilda skäl.

Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Konkurrensverket, Riksrevisionen, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Konsumentverket, Post- och telestyrelsen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, Kungliga Tekniska Högskolan, Uppsala Universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Handelshögskolan i Stockholm, Regelrådet, Sveriges kommuner och landsting, SKGS, Svenskt näringsliv, Svensk energi, Fastighetsägarna Sverige, Konsumenternas energimarknadsbyrå, Oberoende elhandlare, Sveriges allmännyttiga Bostadsbolag (SABO), Sveriges konsumenter, Bostadsrätterna, Villaägarnas riksförbund, Svensk Elbrukarförening, Lantbrukarnas riksförbund, Företagarna, HSB Riksförbund, Näringslivets Regelnämnd, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Svenska elnätsupproret och Sveriges advokatsamfund.