

Ellagens reglering av nätföretagens avgiftsuttag utgör en sådan prisreglering som utesluter en tillämpning av kommunallagens självkostnadsprincip.

Lagrum:

8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900)

Kommunfullmäktige i Borås kommun beslutade den 24 januari 2013, § 4, att i enlighet med förslag till budget för 2013 för de kommunala bolagen fastställa avkastningskrav för bl.a. Borås Elnät AB (Elnät).

Avkastningskravet för 2013, som avsåg räntabilitet på eget kapital, fastställdes till 13 procent och definierades som resultat efter finansiella poster i förhållande till eget kapital.

Kommunstyrelsen beslutade den 4 mars 2013, § 98, att godkänna moderbolaget Borås Stadshus AB:s förslag till slutliga koncernbidrag 2012 inom koncernen. Enligt förslaget skulle Elnät lämna koncernbidrag om 15 579 000 kr.

Kommunfullmäktige beslutade den 21 mars 2013, § 31, att godkänna Borås Stadshus AB:s förslag till slutliga koncernbidrag.

O.L. överklagade besluten och anförde bl.a. att besluten är att uppfatta som direktiv från ägaren till Elnät att inte tillämpa självkostnadsprincipen i kommunallagen (1991:900) i sin verksamhet och att besluten därmed strider mot denna princip.

Kommunen ansåg att överklagandena skulle avslås.

Förvaltningsrätten i Jönköping (2014-01-17, ordförande Johansson) yttrade: Gällande regler – – – Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. I paragrafens andra stycke föreskrivs att kommuner för tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. – Av 8 kap. 3 c § kommunallagen framgår följande. Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). – Av förarbetena till kommunallagen framgår bl.a. följande. Kravet för att kommuner ska få driva näringsverksamhet är att denna drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Det poängteras dock att det inte uppställs något absolut vinstförbud. Bedömningen av i vilken mån en kommunal verksamhet får generera överskott och hur detta får användas ligger i stället inom ramen för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Vad regeln i 2 kap. 7 § kommunallagen uttrycker är att syftet i huvudsak inte får vara att bereda vinst (jfr prop. 1990/91:117 s. 34). – Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 1992 ref. 52 funnit att ett

upplåtelseavtals förenlighet med den kommunala självkostnadsprincipen kan prövas med hänsyn till den betydelse vederlaget har för bolagets taxesättning. Därvid uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att kommunens beslut att med ett fastställt årligt arrende upplåta sin andelskraft till sitt bolag i den mån arrendet överstiger kommunens kapitalkostnad m.m. kan strida mot den kommunala självkostnadsprincipen och alltså vara ogiltigt. Ställning måste därför tas till om klagandena kan anses ha visat att den ersättning bolaget ska utge till kommunen överstiger kommunens egna kostnader för kraften. – Ett kommunägt aktiebolag har enligt för bolaget gällande arbetsordning att svara för elförsörjningen inom kommunens centralort samt, i lämplig omfattning, för fjärrvärmeförsörjning inom kommunen. Av kommunfullmäktige fattat beslut om ändring i arbetsordningen, varigenom bolaget fick tillåtelse att använda vinstmedel inom bolagets totala verksamhet och grunda tariffer på självkostnader utan uppdelning på olika energiformer, har ansetts ge bolaget möjlighet att åsidosätta självkostnadsprincipen för någon av abonnentgrupperna och därför upphävts såsom befogenhetsöverskridande (RÅ 1987 ref. 52). – I underlaget för en självkostnadsberäkning ingår ofta, beroende på hur den kommunala verksamheten utövas, ett stort antal komponenter. Många av dessa kan icke bestämmas på ett exakt sätt utan måste baseras på mer eller mindre osäkra bedömningar. Den beräknade självkostnaden får därför närmast karaktär av riktvärde. Härtill kommer att åtskilliga osäkerhetsmoment föreligger när det gäller att slå ut den beräknade självkostnaden på avgifter för tjänster av olika slag (RÅ 1975 ref. 109). – Utredning – I kommunstyrelsens förslag till budget (2012-12-17, ref. 2012/KS0671) anges bl.a. följande. Elnät började sin verksamhet i bolagsform år 1996. Bolagets utveckling har genererat stabila årliga överskott. Detta har gjort att bolaget utöver lämnade koncernbidrag, genom överavskrivning, kunnat bygga upp en obeskattad reserv som 2011 uppgick till 116,3 Mkr. – Förvaltningsrättens bedömning – De överklagade besluten gäller i huvudsak ramarna för Elnäts verksamhet under år 2013 och då särskilt om ramarna har bestämts i enlighet med de krav som följer av den kommunala självkostnadsprincipen eller inte. Att intäkterna är något högre än kostnaderna är i princip godtagbart. Likaså att kommunen betingar sig viss ersättning för sina kostnader för att förse verksamheten med kapital. Ett mer påtagligt överskott tyder dock på att verksamheten inte bedrivs på ett sådant sätt att intäkterna motsvarar kostnaderna. Att koncernbidrag lämnas kan också, särskilt om de är av en viss storlek, tyda på att verksamheten bedrivs med syfte att ge större överskott än vad som motiveras av nödvändiga kostnader i verksamheten. – För 2013 har ett påtagligt överskott budgeterats i Elnäts verksamhet. Vidare har beslutats om ett större koncernbidrag. Därutöver har det i bolagsordningen tagits in en föreskrift om skälig avkastning på eget kapital kan ingå i självkostnadsprincipen. Av utredningen i målet framgår att verksamheten även tidigare genererat stabila överskott och att koncernbidrag lämnats även tidigare. Något behov av överskott för att täcka ansamlade förluster har inte påvisats. Inte heller i övrigt har omständigheter framkommit som tyder på att Elnät har ett omedelbart behov av kapitaltillskott för att finansiera kostnader i verksamheten. Slutligen har kommunen inte visat att överskott och koncernbidrag varit

nödvändiga för att kompensera kommunen för kostnader den haft för bolagets räkning. Mot bakgrund härav finner förvaltningsrätten att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i strid med kommunallagens bestämmelser har beslutat om att historiska överskott ska användas för annat än kostnader i verksamheten och att verksamheten under år 2013 och fortsättningsvis ska bedrivas på sådant sätt att större överskott uppstår än vad som är motiverat av nödvändiga kostnader i verksamheten. – Elnäts verksamhet omfattas inte av undantagen från självkostnadsprincipen enligt 7 kap. 1 – 2 §§ ellagen. Inte heller övriga bestämmelser i ellagen medför att sådant undantag kan anses föreligga. Således finns skäl enligt 10 kap. 8 § kommunallagen att upphäva de överklagade besluten. – Förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten.

Kommunen överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle lämna O.L:s överklagande utan bifall.

O.L. motsatte sig bifall till överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2014-11-18, Svenson, Mattsson, Krönmark, referent samt särskilda ledamoten Klintberg) yttrade: Prövningsramen i målet är om de tre beslut som fattats av Borås kommunfullmäktige respektive kommunstyrelse i den del de avser Elnät strider mot lag eller inte. – Kommunen menar att det är ellagens bestämmelser om intäktsram och nättariffer som styr avgiftsuttaget i Elnät och att de kommunalrättsliga principerna därmed inte är tillämpliga på bolaget. Därmed strider inte avkastningskravet och användandet av det överskott som genererats i bolaget mot lag. – O.L. anför att de överklagade besluten angående avkastningskrav om 13 procent för det kommunala bolaget Elnät samt koncernbidrag inom den kommunala koncern som detta bolag tillhör är olagliga, då de strider mot självkostnadsprincipen i kommunallagen. Han anför även att besluten strider mot likställighetsprincipen i samma lag. – Den första fråga som kammarrätten har att ta ställning till är vilka bestämmelser som reglerar nättariffer för kommunala bolag på detta område. – I ellagen finns, utöver bestämmelserna i sjunde kapitlet, inte några uttalanden om tillämpningen av de kommunalrättsliga principerna på kommunala bolag som bedriver nätverksamhet. – I ellagen finns ett antal bestämmelser som reglerar skäligheten av nätbolagens intäkter och avgifter, dels i form av förhandsregleringen genom intäktsramarna, dels genom regeln i 4 kap. 1 § ellagen om utformningen av nättarifferna. Syftet med reglerna är bl.a. att åstadkomma skälig prissättning för nättjänster och att nätverksamheter ska bedrivas effektivt och till låga kostnader. Prisreglering på området har bedömts vara nödvändig med hänsyn till att det är fråga om en marknad med s.k. naturligt monopol. Det framgår redan av uttalandena inför avregleringen av marknaden för produktion av och handel med el att lagstiftaren utformat ramar för hur skälighetsbedömningen av avgiftsuttaget i nätverksamheten ska göras. I samband med införandet av intäktsramarna har regleringen av avgiftssättningen tydliggjorts ännu mer. I 5 kap. 6 § ellagen har angetts att det endast är skäliga kostnader för

att bedriva nätverksamhet som kan beaktas vid bestämmandet av intäktsramen. Beräkningen av kostnaderna sker utifrån vissa reglerande principer. Detta innebär att kostnader som är oskäligt höga inte kommer att täckas av intäktsramen. Skäliga kostnader är inte detsamma som självkostnad. Bestämmelserna om skälig kostnad, tillsammans med ellagens regelsystem för utformningen av avgifter inom nätverksamhet, innebär en sådan begränsning av självkostnadsprincipen att denna inte kan tillämpas självständigt för bolag som bedriver nätverksamhet. Ellagens bestämmelser om nättariffer och intäktsram är därmed att anse som sådan speciallag som medför att självkostnadsprincipen inte ska gälla för kommunala nätbolag. – Mot denna bakgrund anser kammarrätten att ellagens bestämmelser om intäkter och avgifter inom nätverksamhet har företräde framför de mer allmänna bestämmelserna om avgiftsättning i kommunallagen, däribland självkostnadsprincipen. Såsom O.L. har lyft fram förekommer det hänvisningar till undantagen från självkostnadsprincipen i ellagens 7 kap. i senare utredningar (SOU 2007:72 Kommunal kompetens i utveckling och SOU 2011:43 Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor). Kammarrätten anser dock att dessa uttalanden inte föranleder någon annan bedömning, särskilt mot bakgrund av att utredningarna inte särskilt behandlar just nätverksamhet eller elområdet som sådant. Kommunens beslut kan därmed inte anses strida mot lag på den grund som förvaltningsrätten kommit fram till. Med hänvisning till att avgiftsuttaget i nätverksamheten regleras i ellagen medför inte heller likställighetsprincipen att de överklagade besluten är olagliga. Det har inte heller anförts att besluten skulle strida mot bestämmelserna i ellagen. – O.L. har i förvaltningsrätten också anført att kommunstyrelsens beslut den 4 mars 2013 att fastställa det slutliga koncernbidraget för koncernen Borås Stadshus AB ska upphävas på grund av bristande befogenhet. – – – Kammarrätten konstaterar att de slutliga koncernbidrag som godkänts av kommunfullmäktige är desamma som godkänts av kommunstyrelsen. Eftersom kommunfullmäktige har fattat slutligt beslut i den aktuella frågan och det, med hänsyn till det anförda, saknas skäl att ingripa emot fullmäktigebeslutet har kommunstyrelsens beslut inte längre någon självständig verkan. Skäl för att upphäva detta beslut finns därför inte. – Sammanfattningsvis bedömer alltså kammarrätten att de av O.L. anförda grunderna inte utgör skäl för att upphäva något av Borås kommuns nu prövade beslut. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens dom ska upphävas. – Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom.

Särskilda ledamoten *Franzén* var av skiljaktig mening och anförde:

Jag delar inte majoritetens tolkning av bestämmelserna i 4 och 5 kap. ellagen med avseende på principerna för prissättningen av tjänster i kommunala elbolags nätverksamhet. Ordningen med en av den s.k. nätmyndigheten prövad intäktsram tar rimligen primärt sikte på att förhindra nätbolagen att kunna tillgodoräkna sig oskäliga intäkter grundade på för höga kostnader med hänsyn till att det rör sig om naturliga monopol i nätverksamheten. Om kostnaderna däremot är skäliga måste lika rimligt den allmänna ordningen i kommunal verksamhet gälla, dvs.

självkostnadsprincipen sådan den uttrycks i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen och – vad gäller förhållandena i föreliggande mål – i 7 kap. 1–2 §§ ellagen. – Då det därmed enligt min mening saknas uttryckligt lagstöd för annan bedömning i detta hänseende skall således överklagandet avslås och förvaltningsrättens dom fastställas.

O.L. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och fastställa förvaltningsrättens dom. Han anförde bl.a. att kammarrättens avgörande stred mot uttalanden i förarbeten till såväl ändringar i ellagen som ändringar i kommunallagen. Av uttalandena framgår att kommunal nätverksamhet inte är undantagen från självkostnadsprincipen.

Kommunen bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Enligt ellagen ska den intäktsram som ett nätföretag har rätt till ge både kostnadstäckning och rimlig avkastning på det kapital som behövs för att bedriva verksamheten. Denna ”rimliga avkastning” är något annat än vad som följer av självkostnadsprincipen. Intäktsramen påverkas av bl.a. effektiviseringskrav och krav på kvalitet i överföringen av el.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-11-30, Jermsten, Knutsson, Rynning, Classon, Gäverth) yttrade:

Skälen för avgörandet

Frågan i målen

Målen i Högsta förvaltningsdomstolen gäller om kommunallagens självkostnadsprincip är tillämplig i fråga om nätverksamhet som bedrivs av ett kommunalt bolag eller om ellagens regler om nätföretagens avgiftsuttag innebär att principen inte ska tillämpas.

Rättslig reglering

Enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen får en kommun inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller (självkostnaden).

Av 7 kap. 2 § ellagen framgår att om ett kommunalt bolag bedriver produktion av och handel med el ska verksamheten drivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt. Någon motvarande bestämmelse finns inte för kommunala bolag som bedriver nätverksamhet.

Nätverksamhet får inte bedrivas utan tillstånd (nätkoncession). I 5 kap. ellagen finns bestämmelser om nätkoncessionshavarens intäkter från nätverksamheten. Av 1 § framgår att en intäktsram ska fastställas i förväg för varje tillsynsperiod. Med intäktsram avses enligt 1 kap. 5 a § de

samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod.

Intäktsramen ska enligt 5 kap. 6 § ellagen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). I 7–9 §§ finns bestämmelser om vilka faktorer som ska beaktas när intäktsramen bestäms samt om beräkningen av såväl skäliga kostnader i nätverksamheten som rimlig avkastning.

Prissättningen i en nätverksamhet styrs av nättariffer. Med nättariff avses enligt 1 kap. 5 § ellagen avgifter och övriga villkor för överföring av el och för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät. Nättarifferna ska enligt 4 kap. 1 § bl.a. vara objektiva och icke-diskriminerande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

När självkostnadsprincipen kodifierades uttalades i förarbetena bl.a. följande (prop. 1993/94:188 s. 82). Om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftsättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen. Finns det särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet gäller däremot de reglerna i stället för den allmänna självkostnadsprincipen.

Ellagens reglering av intäkter och avgifter inom nätverksamhet har sedan lagens tillkomst genomgått flera förändringar och blivit alltmer omfattande, bl.a. genom de bestämmelser om intäktsramar som infördes 2010 (prop. 2008/09:141).

Regleringen syftar till att nätföretagens verksamhet ska bedrivas effektivt till låga kostnader och att kunden får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Bestämmelserna syftar också till att nätföretagen ska få stabila och långsiktiga villkor för sin nätverksamhet. En förutsättning för att nätverksamheten ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är att nätföretagen har rätt till rimlig avkastning på investerat kapital. En rimlig avkastning motsvarar den avkastning som fordras för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk kunna attrahera kapital för investeringar (a. prop. s. 58 och 60 f.).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening utgör ellagens reglering av nätföretagens avgiftsuttag en prisreglering som utesluter en tillämpning av kommunallagens självkostnadsprincip. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 6667–6669-14, föredragande Petra Jansson