LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-06-22

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Anvisade elavtal

Enligt en lagrådsremiss den 9 juni 2016 (Miljö- och energidepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i ellagen (1997:857),
2. lag om ändring i lagen (2016:000) om ändring i ellagen (1997:857).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Andreas Lindholm.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Ärendets beredning

Till grund för lagrådsremissen ligger dels två promemorior från Energimarknadsinspektionen, som remissbehandlades under år 2012 respektive år 2014, dels en promemoria, som har upprättats

i Miljö- och energidepartementet och skickats på remiss den 11 mars 2016 för svar senast den 8 april 2016.

Den korta remisstiden för departementets promemoria har under föredragningen förklarats med att promemorian delvis upprepade förslag från Energimarknadsinspektionens promemorior, som var remissbehandlade och utgjorde ett fullgott beredningsunderlag, och att den återstående frågan, om prisreglering, var begränsad till sin omfattning.

Som Lagrådet återkommer till väcker förslaget om prisreglering frågor som inte är tillräckligt belysta i remissen. I övrigt godtar Lagrådet förklaringen.

Förslaget till lag om ändring i ellagen

8 kap. 8 §

Enligt paragrafens första stycke ska en elanvändare som saknar leveransavtal med en elleverantör, av berörd nätkoncessionshavare anvisas en elleverantör som gentemot nätkoncessionshavaren har åtagit sig att på skäliga villkor leverera el till sådana elanvändare.

Lagrådet noterar inledningsvis att 36 § avtalslagen är tillämplig på avtal mellan elleverantörer och elanvändare; se också de civilrättsliga bestämmelserna i lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. I remissen har inte förklarats varför den regleringen inte är tillräcklig. Det finns inte heller någon analys av förhållandet mellan avtalslagen och remissens förslag.

Enligt författningskommentaren omfattar skyldigheten samtliga

leveransvillkor och innebär bl.a. att frågan hur det anvisade priset ska bestämmas måste regleras i avtalet mellan nätkoncessionshavaren och elleverantören. Under föredragningen har förklarats att tanken är att det av avtalet mellan nätkoncessionshavaren och elleverantören ska framgå vilka utgångspunkterna är för utformningen av leveransvillkoren. Emellertid framgår det inte av lagtexten, som bara föreskriver ett allmänt åtagande av elleverantören att leverera el på skäliga villkor. Stycket bör förtydligas så att den avsedda innebörden framgår.

I författningskommentaren anförs vidare att bestämmelsen i första stycket riktar sig till nätkoncessionshavaren, som är skyldig att se till att den anvisade elleverantören tillämpar skäliga villkor i förhållande till elanvändaren. Någon sådan skyldighet föreskrivs inte i bestämmelsen. Den går inte längre än att den föreskriver att det ska finnas ett åtagande av elleverantören mot nätkoncessionshavaren. Att koncessionshavaren ska kontrollera att elleverantören fullgör sitt åtagande föreskrivs inte.

8 kap. 8 b och 8 c §§

Enligt 8 b § ska elanvändaren betala den anvisade elleverantören för förbrukningen av den el som inte levererats enligt ett leveransavtal med en elleverantör som är leveransskyldig enligt 5 §. Betalningen ska göras enligt de villkor som den anvisade elleverantören tillämpar. Enligt 8 c § (nuvarande 8 a §) ska en elanvändare som har saknat leveransavtal med en enligt 5 § leveransskyldig elleverantör och som inte har anvisats en ny elleverantör enligt 8 §, betala till en anvisad elleverantör för förbrukningen under den tid då leveransavtal saknats. Betalningen ska göras enligt de villkor som den anvisade elleverantören tillämpar.

Under föredragningen har upplysts att 8 b § är tillämplig när elanvändaren inte på eget initiativ ingår något leveransavtal medan 8 c är avsedd för situationer där elanvändaren ingår ett sådant avtal, men först sedan el har förbrukats utan avtal.

Lagrådet konstaterar att det är svårt att med ledning av lagtexten förstå vilka situationer de olika bestämmelserna är avsedda för och hur de ska tillämpas. Det framgår inte heller vad hänvisningen till 5 § innebär. Under den fortsatta beredningen bör bestämmelserna förtydligas.

8 kap. 8 d §

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att de priser som en anvisad elleverantör tillämpar för leverans till en elanvändare enligt 8 § inte får överstiga vissa nivåer under en viss tid efter det att anvisning skett.

I remissen anges att ett pristak bör sättas så att det anvisade priset normalt är högre än de priser som elleverantörerna annars erbjuder. En kund ska inte kunna räkna med att få ett förmånligt elpris genom prisregleringen. Anvisade priser ska inte ta bort incitamentet för kunder med anvisade avtal att göra ett aktivt val. Vidare sägs att regleringen, för att inte motverka kundaktivitet, bör gälla en begränsad tid och inte hindra att elleverantörer höjer priset när tiden löpt ut. Dessutom anges att kraftiga prishöjningar blir mer märkbara för kunden, som får ett tydligare incitament att teckna ett annat avtal.

Frågan är hur en sådan prisreglering och tänkt prisutveckling förhåller sig till kravet på skäliga villkor i 8 §. I remissen anges att en naturlig utgångspunkt för skälighetsbedömningen är de leveransvillkor som är allmänt förekommande. Ett högre pris i ett anvisat avtal

måste kunna motiveras på objektiva grunder för att inte vara oskäligt. Det är således knappast möjligt att säga att ett pris är skäligt om priset bestämts på det sätt som beskrivs när det gäller pristak.

De lagändringar som föreslås i remissen syftar till att säkerställa att kunder med anvisade avtal har skäliga villkor, att minska andelen kunder med anvisade elleverantörer och att öka kundaktiviteten på elmarknaden. Regeringen gör också bedömningen att det bör vidtas åtgärder mot omotiverade prisskillnader mellan anvisade avtal och övriga avtal.

Den föreslagna regleringen om pristak under en viss tid säkerställer inte skäliga villkor för kunder med anvisade elleverantörer. Regleringen om pristak tycks vidare förutsätta att det ska finnas prisskillnader mellan anvisade avtal och övriga avtal.

Förslaget i denna del är således inte utformat så att det kan antas tillgodose de syften som har angetts. Till detta kommer att införandet av en prisreglering på en konkurrensutsatt marknad är en ingripande åtgärd som kräver noggranna överväganden. Konsekvenserna av en sådan åtgärd är svåra att överblicka. Ett flertal remissinstanser har också, från olika utgångspunkter, kritiserat det remitterade förslaget.

Frågan om det bör införas en prisreglering och hur den i så fall ska utformas bör analyseras och övervägas ytterligare.

8 kap. 8 e §

Enligt paragrafen ska en elleverantör minst en gång per kvartal ”särskilt sända” viss information till elanvändare med anvisat avtal. Enligt författningskommentaren får informationen inte lämnas på exempelvis en faktura men den kan lämnas i samband med fakturering. Un-

der föredragningen har förklarats att informationen ska kunna skickas i samma försändelse som fakturan. Det framgår inte tydligt av paragrafen. Lagrådet förordar att ordet ”sända” i bestämmelsen ersätts av ordet ”lämna”.

8 kap. 16–19 §§

Enligt 16 § ska en elleverantörs faktura vara tydlig.

I 17 § föreskrivs att fakturan ska innehålla uppgift om tillämpligt leveransavtal och om var elanvändaren kan hitta information om avtalets innehåll. Om avtalet är ett enligt 8 a § anvisat avtal ska det anges.

Enligt 18 § första stycket ska fakturan innehålla information om den uppmätta förbrukningen och de aktuella priser som fakturan grundas på. Enligt andra stycket får, om leveransavtalet förutsätter att mängden överförd el mäts per timme, informationen göras tillgänglig via elleverantörens webbplats. Fakturan ska då hänvisa till att informationen finns.

Genom ett bemyndigande i 19 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om vilken information en faktura ska innehålla.

Regleringen väcker frågor. Inledningsvis kan det sättas i fråga att allt det föreskrivna fakturainnehållet i 17 och 18 §§ behöver regleras i lag och vad bemyndigandet i 19 § är avsett att innebära. Att uttrycket ”ytterligare föreskrifter” används i bemyndigandet – i stället för t.ex. ”närmare föreskrifter” – ger vid handen att det kan vara fråga om föreskrifter av samma slag som de i remissen föreslagna.

Vidare betvivlar Lagrådet att föreskriften i 17 § – att det ska anges om avtalet är ett anvisat avtal – är ändamålsenlig i förhållande till det uppgivna syftet att uppmärksamma användaren på att ett aktivt val av avtal kan resultera i mer fördelaktiga villkor. Uttrycket ”anvisat avtal” kan rent av förstås så att det är ett avtal som rekommenderas.

Föreskriften i 18 § andra stycket att fakturan ska ”hänvisa till att informationen finns” framstår som otillräcklig om syftet är att upplysa användaren om var informationen står att finna.

Lagrådet förordar att dessa frågor och påpekanden övervägs i den fortsatta beredningen.

8 kap. 20 §

Enligt paragrafens andra stycke ska fakturering erbjudas i elektronisk form. För att det ska bli tydligt att den elektroniska formen avser fakturorna och inte erbjudandet föreslår Lagrådet att stycket ges följande lydelse.

Elleverantören ska erbjuda elanvändaren fakturor i elektronisk form.

Övergångsreglering

Ändringarna i ellagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Någon övergångsreglering föreslås inte. Det innebär enligt remissen (s. 39) att den nya skyldigheten för nätkoncessionshavarna ska gälla när en nätkoncessionshavare anvisar en elanvändare en elleverantör från och med dagen för ikraftträdandet. Regeringen bedömer att det inte kan antas vara förenat med några stora svårigheter för nätkoncessionshavarna att se över sina avtal med anvisade elleverantörer före utgången av år 2016 för att se till att elleverantörerna åtar sig att leverera el på skäliga villkor.

Avsikten är alltså att nätkoncessionshavare ska vara skyldiga att tillämpa de nya reglerna, även om de strider mot gällande avtal med anvisade elleverantörer. En sådan ordning är inte godtagbar, i vart fall inte om det inte i alla gällande avtal finns villkor som ger nätkoncessionshavarna rätt till omförhandling i den uppkomna situationen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:000) om ändring i ellagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.