

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-12-09

**Närvarande:** f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 14 oktober 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. naturgaslag,
2. lag om ändring i ellagen (1997:857).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Bengt Agartz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen föreslås bl.a. en ny naturgaslag som skall ersätta den hittillsvarande naturgaslagen från år 2000 (SFS 2000:599). Bestämmelserna i den nya lagen motsvarar delvis de nu gällande reglerna. Reglerna ändras emellertid på åtskilliga punkter. Vidare införs ett stort antal helt nya bestämmelser.

Lagrådsremissen innehåller också förslag till ändringar i den nu gällande ellagen (1997:857).

Den nya naturgaslagen och ändringarna i ellagen syftar till att genomföra två EG-direktiv, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för

den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (i det följande kallat "naturgasdirektivet"), dels 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 ("eldirektivet").

Såvitt Lagrådet har kunnat finna genomförs direktiven i allt väsentligt på ett tillfredsställande sätt genom den föreslagna lagstiftningen. På några punkter avviker emellertid lagförslagen från direktiven. Det är också en del direktivbestämmelser som inte motsvaras av några lagregler. Lagrådet återkommer till dessa frågor i det följande.

Lagrådet går därmed över till att mera i detalj kommentera de remitterade lagförslagen.

### **Förslaget till ny naturgaslag**

#### 1 kap. 2-12 §§

Paragraferna innehåller en rad definitioner av olika begrepp.

4 § handlar om naturgaslager. Enligt paragrafen avses med detta begrepp dels en anläggning för lagring av naturgas för annans räkning (lagringsanläggning), dels den del i en överföringsledning som används för lagring av naturgas.

Begreppet lagringsanläggning förekommer på en rad ställen i den föreslagna lagen, och det är enligt Lagrådets mening motiverat att ha en definition av det begreppet. Det är däremot knappast påkallat att bland definitionerna föra in begreppet naturgaslager för att därmed fånga in även den situationen att naturgas lagras i en naturgasledning. I stället bör de bestämmelser i det följande som handlar om

lagring av naturgas utformas så, att de vid behov också täcker lagring i naturgasledning (se exempelvis 4 kap. 4 §).

I 5 § har tagits in en definition av förgasningsanläggning. Härmed avses en anläggning för förgasning av kondenserad naturgas för annans räkning.

I naturgasdirektivet talas inte om anläggningar som enbart sysslar med förgasning. I stället innehåller direktivet bestämmelser om LNG-anläggningar, varmed förstås terminaler som används för kondensering av naturgas eller import, lossning och återförgasning av LNG ("liquid natural gas").

Vid föredragningen av lagrådsremissen har upplysts att det i Sverige inte finns några anläggningar för kondensering av naturgas och att det inte heller inom överskådlig tid torde komma att finnas sådana anläggningar. Enligt Lagrådets mening kan det ändå vara lämpligt att i lagen ta in en bestämmelse som fångar in den sortens verksamhet.

I 6 § sägs att med anslutning av en naturgasledning avses också återinkoppling av en befintlig naturgasledning, ändring av den avtalade kapaciteten i anslutningspunkten samt ändring av tidpunkt för överföringen.

Lagrådet förordar att bestämmelsen får utgå ur definitionsavsnittet. I stället bör i den paragraf som handlar om anslutning av naturgasledning (3 kap. 4 §) anges vad som gäller i fråga om återkoppling av en ledning, ändring av avtalad kapacitet och ändring av tid för överföring av naturgas.

I 7 § definieras begreppet överföring av naturgas. Det anges att det är fråga om överföring för annans räkning och att överföring kan ske

genom såväl överföringsledningar som distributionsledningar. Av lagrådsremissens kommentar till 1 kap. 3 § framgår att begreppet överföringsledning omfattar stamledningar och grenledningar och att till distributionsledningar hänförs fördelnings-, distributions- och serviciledningar.

Eftersom överföring av naturgas kan ske genom alla slagen av ledningar är det oegentligt att använda begreppet överföringsledning bara beträffande några av ledningsslagen. Till detta kommer att, enligt vad som har upplysts vid lagrådsföredragningen, det inte finns några grupper av ledningar som är av praktisk betydelse utöver dem som anges i 7 §.

Med hänsyn till det anförda förordar Lagrådet att hänvisningen i 7 § första stycket till olika slags ledningar får utgå och att det i lagrummet bara sägs att med överföring av naturgas avses överföring för annans räkning.

I 7 § andra stycket görs undantag för överföring i en naturgasledning som uteslutande används inom ett hamn- eller industriområde. Även i andra paragrafer i lagen förekommer bestämmelser om undantag för ledningar som uteslutande används inom ett sådant område (se 2 kap. 1 § andra stycket 2 om koncessionsplikt, 3 kap. 4 § tredje stycket om skyldighet att ansluta andra naturgasledningar och 3 kap. 5 § andra stycket om skyldighet att överföra naturgas).

Särbestämmelser om undantag för sådana ledningar finns redan nu i den gällande naturgaslagen. I 2 kap.1 § andra stycket 2 anges uttryckligen att kravet på koncession för att bygga eller använda en naturgasledning inte gäller en sådan naturgasledning som uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Skälet till att ledningar inom sådana områden undantagits har i motiven angetts

vara att de inte har någon påtaglig betydelse från allmän synpunkt (prop. 1999/2000:72 s. 31). Den gällande lagen innehåller också undantagsbestämmelser beträffande naturgasledningarna inom hamn- eller industriområde i 3 kap. 1 § tredje stycket (anslutningsskyldighet) och i 3 kap. 2 § andra stycket (transportskyldighet).

Däremot har det i den nuvarande naturgaslagen inte tagits in något särskilt undantag motsvarande i 1 kap. 7 § andra stycket i det remitterade förslaget, trots att lagen innehåller definitioner av såväl "överföring av naturgas" (se 1 kap. 3 § med kompletteringen i 4 §) som "transport av naturgas" (se 1 kap. 6 §). Av motiven till den gällande lagen framgår att utanför definitionen av överföring avses falla sådan överföring som sker i s.k. interna rörledningsnät. Sådana nät, sägs det, används inom hamn- och industriområden och används uteslutande för att distribuera gasen inom ledningsinnehavarens eget område och därmed för hans eget behov. Och i anslutning till definitionen av "transport av naturgas" sägs det att lagen lämnar sådan överföring oreglerad som en ledningsinnehavare gör för egen räkning.

Eftersom avsikten med 1 kap. 7 § andra stycket i det remitterade förslaget inte synes vara att ge uttryck för något annat än som sagts i motiven till den nuvarande lagen, nämligen att lagen inte omfattar överföring för egen räkning - något som framgår redan av första stycket -, får andra stycket anses obehövligt. Det bör därför enligt Lagrådets mening utgå.

I 9 § har tagits in en definition av uttrycket "berättigad kund". Härmed avses, sägs det, förbrukare som köper naturgas som inte är avsedd för hushållsförbrukning. Uttrycket berättigad kund förekommer också i naturgasdirektivet (se artikel 2.28 och artikel 23). Med berättigad kund avses där sådana kunder som fritt kan välja gasleverantör. Till denna kategori hör, senast fr.o.m. den 1 juli 2004, samtliga icke-

hushållskunder (se artikel 23.1 b). Fr.o.m. den 1 juli 2007 är emellertid samtliga kunder att anse som berättigade (artikel 23.1 c).

I det remitterade lagförslaget förekommer uttrycket berättigad kund i 3 kap. 4 §, som handlar om anslutning av naturgasledning. Enligt den paragrafen är innehavare av naturgasledningar skyldiga att på skäliga villkor ansluta bl.a. andra ledningar som innehas av "en berättigad kund".

Lagrådet förordar att definitionen av "berättigad kund" får utgå ur definitionsavsnittet. Det bör i stället anges direkt i 3 kap. 4 § vad som gäller i fråga om en ledningsinnehavares skyldighet att ansluta andra naturgasledningar. Lagrådet återkommer till frågan i anslutning till den paragrafen.

I 10-12 §§ anges vad som menas med överförings- och lagertariff samt tariff för tillträde till en förgasningsanläggning. Enligt Lagrådets mening kan även dessa bestämmelser utgå. Det får anses klart att med "tariff" avses såväl avgifter som övriga villkor utan att detta uttryckligen föreskrivs i lagtexten.

Vid sidan av de ändringar som Lagrådet nu har förordat bör även vissa andra justeringar göras i definitionsavsnittet. Lagrådet föreslår att avsnittet får följande lydelse:

2 § Med naturgas avses i denna lag även biogas, gas från biomass och andra gaser, i den mån det är tekniskt möjligt att använda dessa gaser i naturgassystemet.

Med naturgas avses även flytande (kondenserad) naturgas.

3 § Med naturgasledning avses i denna lag rörledning, mät- och reglerstation, linjeventilstation, rensdonsstation och kompressorstation.

4 § Med lagringsanläggning avses i denna lag en anläggning för lagring av naturgas för annans räkning.

5 § Med förgasningsanläggning avses i denna lag en anläggning för förgasning av kondenserad naturgas för annans räkning.

Bestämmelserna om förgasningsanläggning tillämpas också på anläggningar som används för kondensering av naturgas för annans räkning och för import och lossning av kondenserad naturgas.

6 § Med överföring av naturgas avses i denna lag överföring av naturgas för annans räkning.

7 § Med naturgasföretag avses företag som överför eller bedriver handel med naturgas samt innehavare av lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar.

#### 2 kap. 1 §

I paragrafen ges bestämmelser om krav på koncession för byggande eller användning av en naturgasledning. Från koncessionskravet undantas i andra stycket punkten 1 en naturgasledning som är belägen efter en mät- eller reglerstation. Genom punkten 2 undantas, som redan sagts, en naturgasledning som uteslutande skall användas inom hamn- eller industriområde. Motsvarande bestämmelser finns i dag i den nuvarande naturgaslagen.

Som påpekas i författningskommentaren omfattas ledningar inom hamn- och industriområden av bestämmelsen i punkten 1, och de är sålunda undantagna från koncessionsplikten redan enligt det lagrummet. Att ändå ha ett särskilt undantag för dessa ledningar har i såväl lagrådsremissen som motiven till nuvarande lag förklarats med ett önskemål om tydlighet. Lagrådet vill dock ifrågasätta det lämpliga i denna särreglering. Enligt Lagrådets uppfattning bör punkten 2 utgå.

### 3 kap.

I kapitlet har tagits in bestämmelser om de skyldigheter som åvilar innehavare av naturgasledningar. Motsvarande bestämmelser beträffande innehavare av lagrings- och förgasningsanläggningar finns i 4 kap.

De skyldigheter som anges i 3 och 4 kap. är till stor del sådana skyldigheter som enligt naturgasdirektivet åvilar s.k. systemansvariga. I direktivets artikel 2.4 sägs att med "systemansvarig för överföringsystemet" avses varje fysisk eller juridisk person som bedriver överföringsverksamhet och som ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av överföringssystemet inom ett visst område och, i tillämpliga fall, dess sammanlänknings till andra system och för att säkerställa att systemet på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på gastransporter. Enligt artikel 2.10 avses med "systemansvarig för lagringssystemet" varje fysisk eller juridisk person som bedriver lagringsverksamhet och som ansvarar för driften av en lagringsanläggning. Systemansvarig för en förgasningsanläggning (med direktivets uttryck "LNG-anläggning") är varje fysisk eller juridisk person som ägnar sig åt kondensering av naturgas eller import, lossning och återförgasning av kondenserad gas och som ansvarar för driften av en förgasningsanläggning.

Enligt artiklarna 7 och 11 åligger det medlemsstaterna att se till att det utses en eller flera systemansvariga. Medlemsstaterna skall också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de systemansvariga handlar i enlighet med artiklarna 8-10 och 12-14. I artiklarna 8 och 12 finns bestämmelser som närmare reglerar de systemansvarigas uppgifter.

För att direktivets krav skall vara uppfyllda anser Lagrådet att det bör klart sägas ut i lagen vem som är i direktivets mening systemansva-



rig för ledningar och andra anläggningar och vilka skyldigheter som följer med detta ansvar. Vid beskrivningen av den systemansvariges skyldigheter kan ledning hämtas i artikel 2.4 och artiklarna 8 och 12 i direktivet.

Lagrådet föreslår att bestämmelser med detta innehåll förs in som en första paragraf i såväl 3 som 4 kap. Den inledande paragrafen i 3 kap. kan förslagsvis ges följande lydelse:

Den som innehar en naturgasledning och bedriver överföring av naturgas är systemansvarig för sitt överföringssystem. Han ansvarar för drift och underhåll och, vid behov, utbyggnad av systemet och, i tillämpliga fall, dess sammanlänknings- och andra system. Han ansvarar också för att systemet är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på naturgastransporter.

#### 3 kap. 2 § (3 kap. 3 § enligt Lagrådets förslag)

I paragrafen, som handlar om redovisning av överföring av naturgas, sägs bl.a. att överföring på överföringsledningar och överföring på distributionsledningar skall redovisas var för sig.

Som Lagrådet har påpekat i anslutning till 1 kap. 7 § är det oegentligt att använda begreppet överföringsledning bara beträffande ett visst slags ledningar som naturgas kan överföras på. Den nu diskuterade bestämmelsen bör ändras så att man klarare anger vilka olika slags ledningar det är fråga om (jfr lagrådsremissens kommentar till 1 kap. 3 §). Det bör lämpligen föreskrivas att överföring på stam- och grenledningar respektive fördelnings-, distributions- och servisledningar skall redovisas var för sig.

#### 3 kap. 4 § (3 kap. 5 § enligt Lagrådets förslag)

Paragrafen reglerar skyldigheten för innehavaren av en naturgasledning att ansluta andra naturgasledningar. Enligt första stycket är innehavaren skyldig att på skäliga villkor ansluta dels andra naturgas-

ledningarna som innehålls av ett naturgasföretag eller en "berättigad kund", dels lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar.

Begreppet "berättigad kund" definieras i 1 kap. 9 § i remissförslaget. Det sägs där att med berättigad kund avses förbrukare som köper naturgas som inte är avsedd för hushållsförbrukning.

Lagrådet har tidigare förordat att definitionen av begreppet "berättigad kund" skall utgå ur lagens definitionsavsnitt och att det i 3 kap. 4 § skall anges i klartext vad som gäller. Frågan är emellertid om man, som i den föreslagna 1 kap. 9 §, skall tala om icke-hushållskunder.

Som tidigare nämnts förekommer begreppet "berättigad kund" i naturgasdirektivet. Till denna kategori hör, senast fr.o.m. den 1 juli 2004, samtliga icke-hushållskunder (se artikel 23 punkt 1 b). Fr.o.m. den 1 juli 2007 är emellertid samtliga kunder att anse som berättigade (artikel 23 punkt 1 c).

I lagrådsremissen har man intagit den ståndpunkten att möjligheten att behandla samtliga kunder som berättigade inte skall utnyttjas före den 1 juli 2007 (se avsnitt 28). Det kan enligt Lagrådets uppfattning ändå övervägas att utforma 3 kap. 4 § så, att alla kunder är att anse som berättigade och därmed har rätt att få tillträde till olika naturgasledningar. I övergångsbestämmelserna får då göras ett undantag för hushållskunder, såvitt gäller tiden fram till den 1 juli 2007. Väljer man att i stället göra undantag för hushållskunder i 3 kap. 4 §, får paragrafen senare ändras.

I enlighet med vad Lagrådet har förordat i anslutning till 1 kap. 6 § bör i 3 kap. 4 § också anges vad som gäller i fråga om återinkoppling av en befintlig naturgasledning, ändring av avtalad kapacitet i anslutningspunkten och ändring av tid för överföring av naturgas. En be-

stämmelse om att den som innehar en naturgasledning är skyldig att på skäligen villkor vidta dessa åtgärder kan lämpligen föras in som en andra mening i första stycket. En följdändring behöver då göras i andra stycket, så att det där talas om ”den begärda åtgärden”.

I 3 kap. 4 § tredje stycket har tagits in en undantagsbestämmelse enligt vilken den anslutningsskyldighet som åvilar innehavaren av en naturgasledning inte gäller den som innehar en naturgasledning som uteslutande används inom ett hamn- eller industriområde.

I författningskommentaren beskrivs undantaget mer generellt så, att det gäller innehavare av interna ledningsnät. I dessa ledningar sker överföringen uteslutande för egen räkning, sägs det, och anslutning av andra kunder skall därför inte äga rum.

Något skäl för att undantaget i tredje stycket skulle gälla endast innehavare av interna ledningsnät inom ett hamn- eller industriområde har inte angetts och det synes inte heller vara befogat att begränsa undantaget till ledningar inom sådana områden. För att svara mot det innehåll som får antas vara avsett bör lagtexten justeras, förslagsvis så att tredje stycket ges följande lydelse:

Skyldigheten gäller inte den som innehar en naturgasledning som uteslutande används för egen räkning.

#### 3 kap. 5 § (3 kap. 6 § enligt Lagrådets förslag)

I paragrafen ges bestämmelser om skyldighet för innehavaren av en naturgasledning att överföra naturgas. Från denna skyldighet undantas i andra stycket den som innehar en naturgasledning som uteslutande används inom ett hamn- eller industriområde.

I författningskommentaren sägs att undantaget gäller innehavare av s.k. interna ledningsnät inom hamn- och industriområden. Kommen-

taren får uppfattas så att det är fråga om ledningsinnehavare som använder ledningen uteslutande för egen räkning. Eftersom överföring för egen räkning inte innefattas i den definition av överföring som ges i 1 kap. 7 §, är undantaget i andra stycket överflödigt och det bör därför utgå.

#### 4 kap.

I enlighet med vad Lagrådet har anfört i det föregående bör 4 kap. inledas med en paragraf, motsvarande 3 kap. 1 § enligt Lagrådets förslag. Paragrafen kan lämpligen ges följande lydelse:

Den som innehar en lagningsanläggning eller en förgasningsanläggning är systemansvarig för anläggningen. Han ansvarar för driften av anläggningen och för att den är säker, tillförlitlig och effektiv.

#### 4 kap. 4 § (4 kap. 5 § enligt Lagrådets förslag)

I paragrafens första stycke sägs att den som innehar ett naturgaslager är skyldig att på skäligen villkor lagra naturgas för annans räkning. Som följd av att Lagrådet i anslutning till 1 kap. 4 § har föreslagit att definitionen av "naturgaslager" skall slopas bör 4 kap. 4 § första stycket formuleras om på följande sätt: "Den som innehar en lagringsanläggning är skyldig att på skäligen villkor lagra naturgas för annans räkning. Den som innehar en stam- eller grenledning för överföring av naturgas har motsvarande lagringsskyldighet."

Ändras första stycket i enlighet med Lagrådets förslag, bör ordet "lagret" i andra stycket ersättas med "anläggningen eller ledningen".

#### 6 kap.

I remissförslagets 6 kap. har samlats bestämmelser om anslutningsavgifter och tariffer. Bestämmelser om anslutningsavgifter har tagits in i 6 kap. 1 §, medan 2 – 4 §§ innehåller bestämmelser om överfö-

ringstariffer, 5 och 6 §§ tariffer för lagring samt 7 och 8 §§ tariffer för tillträde till förgasningsanläggning.

Beträffande såväl anslutningsavgifterna som de olika tarifferna föreskrivs att de skall vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Det föreskrivs också att vid bedömningen av skäligheten skall beaktas att innehavaren av ledningen, lagret eller förgasningsanläggningen får en rimlig avkastning av verksamheten.

Enligt naturgasdirektivet (artikel 18.1) skall tarifferna tillämpas objektivt och utan att någon diskriminerande åtskillnad görs mellan systemanvändarna. Något krav på att tarifferna skall vara skäliga uppställs inte i direktivet. Däremot sägs (artikel 25.2 a) att tarifferna skall utformas bl.a. "så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion".

Syftet med kravet på skälighet är enligt vad som uppges i lagrådsremissen att hindra att ledningsinnehavaren utnyttjar sin monopolställning till att ta ut oskäliga vinster till förfång för kunderna. Samtidigt framhålls att det är fråga om kommersiell verksamhet som förutsätts ge rimlig avkastning. Enligt författningskommentaren är avsikten att skälighetsbedömningen skall baseras på kostnader och ett rimligt vinstpåslag.

Enligt Lagrådets uppfattning medger skälighetskriteriet, så som det är avsett att tillämpas, en sådan nivå på avgifter och tariffer att det ges förutsättningar för nödvändiga investeringar som på ett ändamålsenligt sätt kan säkra anläggningarnas funktion. Det innebär att naturgasdirektivets artikel 25.2 a får anses genomförd i och med bestämmelsen om skälighet.

Skälighetskriteriet ger också utrymme för att utforma avgiften eller tariffen så, att innehavaren av ledningen eller anläggningen får en rimlig avkastning. Att särskilt föreskriva att denna omständighet skall beaktas är enligt Lagrådets mening onödigt. Lagrådet föreslår därför att 6 kap. 1 § andra stycket och motsvarande bestämmelser i 6 kap. 2, 5 och 7 §§ utgår.

#### 6 kap. 1 och 4 §§

Enligt artikel 25.2 a i naturgasdirektivet skall tillsynsmyndigheten bl.a. fastställa eller godkänna åtminstone metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer.

Direktivets krav på förhandsgodkännande får anses genomfört, såvitt gäller överföringstariffer (6 kap. 4 §). Av andra stycket i 6 kap. 4 § framgår visserligen att förhandsprövningen endast skall avse huruvida metoderna leder till att tariffen uppfyller kraven på att den skall vara objektiv och icke-diskriminerande. Däremot skall prövningen inte avse kravet på skälighet. Den kontroll som tillsynsmyndigheten skall utöva i sistnämnda avseende är tänkt att ske i efterhand. En sådan ordning får anses förenlig med direktivet.

När det gäller anslutningsavgifter innehåller remissförslaget inte någon bestämmelse om förhandsgranskning. I lagrådsremissens allmänna motivering (avsnitt 30.2) framhålls att anslutningsavgifterna, till skillnad från överföringstarifferna, alltid är kundspecifika. Detta anses dock inte hindra att avgifterna beräknas efter schabloner. Eftersom anslutningsavgifterna är beroende av var kunden är belägen i förhållande till befintliga naturgasledningar, bedöms varken ett system med förhandsgodkännande av anslutningsavgifterna eller ett system med godkännande av metoderna för att fastställa sådana

avgifter lämpligt. I stället föreslås att de viktigaste faktorerna som skall beaktas vid utformningen av anslutningsavgifter anges i lag. En bestämmelse med detta innehåll har tagits in i 6 kap. 1 § tredje stycket. Det sägs där att vid utformandet av avgiften för en anslutning skall särskilt beaktas var den ledning eller anläggning som skall anslutas är belägen och den effekt som skall gälla i anslutningspunkten.

De skäl som enligt lagrådsremissen talar för ett förhandsgodkännande av metoderna för att bestämma överföringstariffer talar, enligt Lagrådets mening, också för ett motsvarande förfarande i fråga om anslutningsavgifter. Lagrådet anser inte att man, enbart genom att i lag ange de viktigaste faktorerna för att bestämma anslutningsavgifter, uppnår en lika god kontroll i fråga om avgiftssättningen som genom en förhandsprövning. Mot denna bakgrund bedömer Lagrådet att den i förslaget valda lösningen i fråga om anslutningsavgifter inte uppfyller kraven i direktivet.

För att säkra en snabb handläggning av ärenden om godkännande av metoder för att bestämma överföringstariffer föreslås i 6 kap. 4 § andra stycket att tillsynsmyndigheten skall vara skyldig att avgöra ett sådant ärende inom tre månader från det att ansökan om godkännande kom in till myndigheten. Om tidsfristen inte iakttas, skall metoderna, som de angetts i ansökan, anses godkända. Ett sådant godkännande skall gälla två år från det att tremånadersfristen löpt ut. (6 kap. 4 § tredje stycket.)

Självfallet är det angeläget att de nu aktuella ärendena, liksom andra kategorier av ärenden, handläggs snabbt och effektivt av tillsynsmyndigheten. Lagrådet vill likväl starkt ifrågasätta lämpligheten av en bestämmelse som är så kategoriskt utformad som den föreslagna och där rättsföljden av att beslutsfristen inte iakttas är att godkännande skall anses ha skett och att detta skall gälla under två år. Om-

ständigheter som kan fördröja handläggningen kan vara att ansökan behöver kompletteras eller att kommunikation med företrädare för berörda intressenter bedöms nödvändig. Särskilt betänkligt är att följderna av att beslutsfristen inte följs kan bli att tariffer som strider mot kraven på objektivitet och icke-diskriminering tillämpas under två års tid. Av anförda skäl förordar Lagrådet att bestämmelsen utgår. Om det bedöms nödvändigt med särskilda föreskrifter för att påskynda handläggningen kan sådana, i modifierad form, meddelas genom förordning.

I 6 kap. 4 § fjärde stycket har tagits in en bestämmelse som innebär att, om tillsynsmyndigheten inte godkänner de kriterier som avses med en ansökan, myndigheten i sitt beslut skall ange de kriterier som i stället skall tillämpas. Enligt Lagrådets mening kan lämpligheten av denna bestämmelse ifrågasättas. Om tillsynsmyndigheten åläggs en skyldighet att ange de kriterier eller metoder som skall tillämpas, får det i vilket fall som helst förutsättas att detta sker efter samråd med den sökande.

Utöver de synpunkter på särskilda bestämmelser som Lagrådet har redovisat i det föregående anser Lagrådet att 6 kap. kan förenklas avsevärt, om man för samman de i väsentliga delar likalydande bestämmelserna om tariffer för överföring, lagring och förgasning av naturgas. Kapitlet kan lämpligen utformas på följande sätt (härvid bortses från att, som Lagrådet har framhållit i det föregående, den i remissförslaget valda lösningen i fråga om förhandsgranskning av anslutningsavgifter inte uppfyller kraven i naturgasdirektivet):

## **6 kap. Anslutningsavgifter och tariffer**

### **Anslutningsavgifter**

1 § Avgifter och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 4 § skall vara skäligen, objektiva och icke-diskriminerande.



Vid utformandet av avgiften för en anslutning skall särskilt beaktas var den ledning eller anläggning som skall anslutas är belägen samt effekten i anslutningspunkten.

Den som innehar en naturgasledning skall vid begäran om ny anslutning inom skälig tid lämna skriftlig uppgift om avgiften och övriga villkor för anslutningen.

### **Tariffer för överföring, lagring och förgasning**

2 § Tariffer för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning skall vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande.

3 § Vid utformandet av tariffer för överföring av naturgas skall särskilt beaktas antalet anslutna kunder, kundernas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt, kostnaderna för överliggande ledningar, leveranssäkerhet och trycket i ledningarna.

Överföringstariffer skall utformas så, att den avgift som en kund betalar för överföringen till sin anslutningspunkt innefattar avgift för överföringen i samtliga rörledningar genom vilka överföringen sker.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om utformningen av överföringstariffer.

4 § Den som bedriver överföring av naturgas eller innehar ett naturgaslager eller en förgasningsanläggning skall offentliggöra sin tariff och på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om tariffen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om offentliggörande av sådana tariffer som avses i första stycket.

5 § Den som bedriver överföring av naturgas får inte börja tillämpa sin överföringstariff förrän de metoder som har använts för att utforma tariffen har godkänts av tillsynsmyndigheten. Godkännande skall lämnas, om metoderna kan antas leda till att tariffen uppfyller kraven på att den skall vara objektiv och icke-diskriminerande.

Om tillsynsmyndigheten inte godkänner de metoder som avses med en ansökan, skall myndigheten i beslutet ange de metoder som i stället skall tillämpas.

Beslut enligt första och andra styckena gäller omedelbart. Tillsynsmyndigheten skall delge sådana beslut enligt 16 § första stycket och 17 § första stycket delgivningslagen (1970:428).

### 7 kap.

I kapitlet föreslås nya bestämmelser om systemansvar (1 - 3 §§) och balansansvar (4 -11 §§). Föreskrifterna är delvis utformade med nuvarande bestämmelser i 8 kap. ellagen som mönster.

Enligt 7 kap. 1 § första stycket skall regeringen utse en myndighet som skall ha systemansvaret för naturgas. Med ett sådant ansvar avses enligt andra stycket det övergripande ansvaret för att balansen kortsiktigt upprätthålls mellan inmatning och uttag av naturgas i naturgassystemet. För att kunna utöva sitt systemansvar får myndigheten enligt närmare föreskrifter i 2 § vid behov bl.a. beordra ökad eller minskad inmatning i samt ökat eller minskat uttag av naturgas i naturgassystemet.

Med balansansvar förstås enligt 4 § att någon åtagit sig det ekonomiska ansvaret för att det nationella naturgassystemet tillförs lika mycket naturgas som tas ut i uttagspunkten (balansansvar). Ett sådant åtagande skall göras genom ett avtal med de systemansvariga myndigheten (balansavtal). Av paragrafen följer också att en leverantör av naturgas bara får leverera naturgas i uttagspunkter, om någon åtagit sig ett sådant balansansvar. I myndighetens ansvar ligger också att svara för avräkningen mellan de balansansvariga (11 §).

Det systemansvar som föreslås i 7 kap. är av ett annat slag än det systemansvar som avses i naturgasdirektivet. De regler som direktivet innehåller om systemansvar riktar sig, som redan framgått, till den som bedriver en verksamhet för överföring av naturgas eller en lagrings- eller förgasningsanläggning. I 7 kap. är det däremot inte fråga om ansvaret för drift m.m. av egna ledningar eller anläggningar utan om ett övergripande ansvar för balanseringen av det nationella naturgassystemet.

Direktivet innehåller inga uttryckliga bestämmelser om ett övergripande nationellt systemansvar eller om förbud för leverantörer att leverera naturgas utan att någon åtagit sig ett sådant balansansvar som avses i den föreslagna 7 kap. 4 §. Såvitt Lagrådet kan finna hindrar direktivet inte att en medlemsstat inför bestämmelser av detta slag. Detta gäller även om myndighetens systemansvar enligt vad som sägs i förslagsrutan till avsnitt 17.2 i lagrådsremissen skulle omfatta också ett ansvar för att systemet fungerar tekniskt och är driftsäkert. Det framgår av den allmänna motiveringen i samma avsnitt att den systemansvariga myndigheten avses få endast en övervakande och samordnande roll.

Mot bakgrund av den annorlunda innebörd som ett systemansvar har enligt naturgasdirektivet jämfört med lagförslaget kan det ifrågasättas, om det är lämpligt att kalla ansvaret enligt 7 kap. 1 § för systemansvar. Så som lagförslaget är utformat är det fråga om endast ett övergripande ansvar för att balansen i det nationella naturgassystemet kortsiktigt upprätthålls och inte om något ansvar för driften m.m. av egna ledningar eller anläggningar. Som särskilt framhållits under föredragningen av lagrådsremissen är benämningen dock redan nu fast etablerad för i stort sett motsvarande myndighetsansvar inom elområdet. Lagrådet vill därför inte motsätta sig att benämningen systemansvar används också i 7 kap. i naturgaslagen. För att det tydligare skall framgå att det är fråga om ett övergripande ansvar föreslår Lagrådet dock att kapitelrubriken får lyda "Övergripande systemansvar och balansansvar" och att rubriken närmast före 1 § får lyda "Övergripande systemansvar".

#### 7 kap. 1 §

Som redan sagts föreslås i denna paragraf att den myndighet om regeringen utser skall ha ansvaret för att balansen kortsiktigt upprätthålls mellan inmatning och uttag av naturgas i naturgassystemet. Om

avsikten är att ansvaret skall ha ett vidare innehåll än vad som sägs i paragrafen (se vad Lagrådet nyss uttalat under 7 kap.), får lagtexten utvidgas, och innebörden av ansvaret bör då belysas närmare i författningskommentaren. I annat fall förordar Lagrådet att 1 § ges följande lydelse:

Regeringen skall utse en myndighet som har det övergripande ansvaret för att balansen kortsiktigt upprätthålls mellan inmatning och uttag av naturgas i det nationella naturgassystemet (systemansvarig myndighet).

#### 7 kap. 5 §

I paragrafen ges bestämmelser om villkoren i balansavtalen, dvs. sådana avtal som en balansansvarig enligt 4 § skall ingå med den systemansvariga myndigheten. I paragrafen ges också bestämmelser om krav på visst förhandsgodkännande av tillsynsmyndigheten innan den systemansvariga myndigheten ingår ett sådant avtal.

Enligt Lagrådets mening bör lagtexten knyta närmare an till direktivets motsvarande bestämmelser och förslagsvis ges följande lydelse (jfr Lagrådets förslag till 6 kap. 2 och 5 §§):

Villkoren i balansavtalen skall vara objektiva och icke-diskriminerande.

Den systemansvariga myndigheten får inte ingå balansavtal förrän de metoder som har använts för att utforma avtalen har godkänts av tillsynsmyndigheten. Godkännande skall lämnas, om metoderna kan antas leda till att avtalen uppfyller kraven enligt första stycket.

Ett beslut enligt andra stycket gäller omedelbart. Tillsynsmyndigheten skall delge beslutet enligt 16 § första stycket och 17 § första stycket delgivningslagen (1970:428).

#### 10 kap. 4 §

Enligt 10 kap. 4 § i det remitterade förslaget skall tillsynsmyndigheten fungera som "tvistlösare", om en kund anmäler att ett naturgasföre-

tags anslutningsavgifter eller tariffer inte är objektiva eller icke-diskriminerande. Motsvarande föreslås gälla för den systemansvariga myndigheten i fråga om balansavtal. Det förutsätts att myndighetens beslut i anledning av en sådan anmälan skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Lagrådet har i andra sammanhang (se bl.a. prop. 2002/03:110 s. 589 f.) pekat på vissa problem som är förknippade med den föreslagna tvistlösningsmodellen. Förslaget överensstämmer emellertid vad som anbefalls i artikel 25.5 i naturgasdirektivet. Lagrådet utgår från att de tillämpningsproblem som Lagrådet tidigare pekat på fortlopande uppmärksammas.

Även om tillsynsmyndighetens beslut i anledning av en sådan anmälan som avses ovan får överklagas enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler bör bestämmelserna om överklagande i 11 kap. 4 § för tydlighets skull kompletteras med en hänvisning till 10 kap 4 §.

#### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Av det föreslagna 2 kap. 1 § första stycket framgår att en naturgasledning, med undantag för vad som följer av andra och tredje styckena, inte får byggas eller användas utan tillstånd (koncession). Avsikten torde inte vara att det skall krävas nytt tillstånd för den som före ikraftträdandet erhållit koncession för en naturgasledning. Särskilda övergångsbestämmelser behöver därför meddelas för sådana fall (jfr övergångsbestämmelserna till nu gällande naturgaslag). Hur bestämmelserna bör utformas får övervägas under det fortsatta beredningsarbetet.

### Punkten 2

I 3 kap. 7 § ges bestämmelser om vad en innehavare av en koncessionspliktig ledning skall iaktta när han anskaffar naturgas för sin verksamhet. Enligt den föreliggande övergångsbestämmelsen skall en sådan koncessionshavare, om han ingått avtal om inköp av naturgas före den 1 oktober 2004, inte omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 7 § under avtalets återstående giltighetstid, dock längst till utgången av september 2007.

Enligt vad som upplysts under föredragningen i Lagrådet har tidpunkten den 1 oktober 2004 valts därför att regeringens lagrådsremiss med den nu föreslagna lagstiftningen var planerad att vara beslutad och offentlig då. Eftersom beslutet om lagrådsremiss fattades först den 14 oktober föreslår Lagrådet en senareläggning av de i punkten 2 nämnda tidpunkterna. Lagrådet föreslår att punkt 2 får följande lydelse:

En koncessionshavare som före den 1 november 2004 har ingått ett avtal om införskaffande av naturgas som behövs för att bedriva överföring av naturgas får tillämpa avtalet under dess återstående giltighetstid, dock längst till utgången av oktober 2007.

### Punkterna 3-5

I 4 kap. 2 § första stycket ges bestämmelser om krav på ekonomisk särredovisning av verksamhet som rör lagring av naturgas och drift av en förgasningsanläggning. Vidare finns nya bestämmelser om utformningen av anslutningsavgifter (6 kap. 1 §) och av överförings-tariffer (6 kap. 2 § första-fjärde styckena). Enligt punkterna 3 - 5 i övergångsbestämmelserna skall de nu nämnda bestämmelserna tillämpas från och med det räkenskapsår som börjar den 1 april 2005 eller närmast därefter. Avsikten är att för tiden dessförinnan skall motsvarande bestämmelser i den upphävda lagen tillämpas.

Lagrådet föreslår att regleringen i punkterna 3 – 5 samlas i punkten 3. Vidare bör hänsyn tas till de ändringar av paragrafnumreringen som Lagrådet har förordat när det gäller 4 och 6 kap. Lagrådet förordar att punkten 3 formuleras på följande sätt:

Bestämmelserna i 4 kap. 3 § första stycket samt 6 kap. 1 §, 2 § och 3 § första och andra styckena tillämpas från och med det räkenskapsår som börjar den 1 april 2005 eller närmast därefter. Dessförinnan tillämpas motsvarande bestämmelser i den upphävda lagen.

#### Punkten 9 (punkten 7 enligt Lagrådets förslag)

Denna punkt innehåller en övergångsbestämmelse till 7 kap. 5 § andra stycket. Lagrådet föreslår, utan att någon ändring i sak åsyftas, att punkten ges följande lydelse: "Bestämmelsen i 7 kap. 5 § andra stycket tillämpas från och med den 1 januari 2006."

#### Punkten 10 (punkten 8 enligt Lagrådets förslag)

Lagrådet föreslår följande redaktionellt ändrade utformning: "Bestämmelsen i 10 kap. 4 § tillämpas i ärenden där anmälan har kommit in till tillsynsmyndigheten den 1 april 2005 eller senare."

### **Förslaget till lag om ändring i ellagen**

#### 3 kap.

För att eldirektivets krav skall vara uppfyllda anser Lagrådet att det bör klart sägas ut i 3 kap. vem som är i direktivets mening systemansvarig för de ifrågavarande överföringssystemen och vilka skyldigheter som följer med detta ansvar (jfr vad Lagrådet har anfört i anslutning till 3 kap. i den föreslagna naturgaslagen).

#### 4 kap. 1 §

Paragrafen innehåller redan i dag bestämmelser om utformningen av nättariffer. Genom det remitterade förslaget kompletteras paragrafen

med bestämmelser som bygger på artikel 20.1 och artikel 23.2 a i eldirektivet.

I artikel 20.1 sägs bl.a. att nättariffer skall tillämpas objektivt och utan att någon diskriminerande åtskillnad görs mellan systemanvändarna. Av bestämmelsen följer också att tarifferna, eller de metoder som har använts för att beräkna dem, skall vara godkända innan de träder i kraft.

Artikel 23.2 a föreskriver att, innan villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, träder i kraft, tillsynsmyndigheterna skall fastställa eller godkänna åtminstone metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren. Det sägs också att tarifferna - eller metoderna - skall utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion.

I lagrådsremissens allmänna motivering (avsnitt 9.1) påpekas att Sverige i dag har ett system med tillsyn över nätföretagens överföringstariffer i efterhand. En övergång till en förhandsprövning skulle, sägs det, förutom en ökad europeisk harmonisering innebära såväl fördelar som nackdelar för svenskt vidkommande. Fördelarna är att en sådan metod skapar en ökad förutsägbarhet för både nätföretagen och deras kunder. Nackdelarna är att en sådan ordning initialt leder till en mycket kraftig ökning av tillsynsmyndighetens arbetsbörda med hänsyn till det stora antalet nätföretag som finns i Sverige. Enligt vad som sägs i lagrådsremissen är det också högst tveksamt om det är praktiskt möjligt att byta tillsynsmodell redan nu. Sammanfattningsvis gör regeringen den bedömningen att en prövning som endast gäller de metoder på vilka företagen skall basera sina tariffer kan kombineras med den nuvarande svenska tillsynsmodellen.



Det framhålls i lagrådsremissen att de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 1 § om utformningen av nättariffer är allmänt hållna och att de inte ger någon egentlig vägledning till vilka kriterier och metoder som företagen skall ta hänsyn till vid tariffsättningen. Det föreslås därför att bestämmelserna skall kompletteras med angivande av vissa objektiva och subjektiva faktorer som skall beaktas av företagen. Ett förfarande där metodparametrarna anges direkt i lagstiftningen uppfyller, sägs det, väl direktivets krav, och det bedöms också vara en lämplig ordning för svenskt vidkommande.

Lagrådet konstaterar för sin del att den ståndpunkt som har intagits i lagrådsremissen - att Sverige inte skall införa en förhandsprövning av företagens nättariffer utan endast ha ett system med tillsyn i efterhand - står i strid med eldirektivet. Det får i och för sig anses tillfredsställande att de nuvarande allmänt hållna reglerna i 4 kap. 1 § om utformningen av nättariffer kompletteras med bestämmelser som räknar upp en rad faktorer som skall beaktas av företagen vid deras tariffsättning. Denna utbyggnad av lagregleringen är emellertid inte likvärdig med en förhandsprövning av tillståndsmyndigheten.

### 8 kap.

I överensstämmelse med vad Lagrådet har förordat beträffande 7 kap. i den föreslagna naturgaslagen föreslår Lagrådet att rubriken till 8 kap. ellagen får lyda "Övergripande systemansvar och balansansvar" och att rubriken närmast före 1 § får lyda "Övergripande systemansvar". Lagrådet anser vidare att första och andra styckena i 1 § bör slås samman och inledas med orden "Regeringen skall utse en myndighet som har det övergripande ansvaret för att...".

### 8 kap. 4 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformande av villkor i balansavtal och om förhandsgodkännande av nätmyndigheten. Bestämmelserna motsvarar 7 kap. 5 § i den föreslagna naturgaslagen.

Enligt Lagrådets uppfattning bör 8 kap. 4 a § ellagen utformas efter modell av vad Lagrådet har förordat beträffande den angivna paragrafen i naturgaslagen.

### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Punkten 4 bör ändras på ett sätt som motsvarar vad Lagrådet har förordat beträffande punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till naturgaslagen. Lagrådet föreslår således följande lydelse: "En koncessionshavare som före den 1 november 2004 har ingått ett avtal om inköp av el för att täcka nätförluster får tillämpa avtalet under dess återstående giltighetstid, dock längst till utgången av oktober 2007.".