

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-01-14

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Gudmund Toijer och Olle Stenman.

Elnätsföretagens intäktsramar

Enligt en lagrådsremiss den 19 december 2013 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Andreas Lindholm.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas nya normgivningsbemyndigaden i ellagen. Förslaget innebär att regeringen genom så kallad subdelegation enligt 8 kap. 10 § regeringsformen ska kunna bemyndiga nätmyndigheten, Energimarknadsinspektionen, att meddela närmare föreskrifter om vad som är skäligen kostnader (5 kap. 8 § tredje stycket) och rimlig avkastning (5 kap. 9 § tredje stycket) när intäktsramen för företaget bestäms.

Förhandsprövningen av nättariffer enligt ellagen innebär att de samlade intäkter som en nätkoncessionsinnehavare högst får uppbära från nätverksamheten under en särskild tillsynsperiod ska rymmas inom en intäktsram. Bestämmelser om intäktsramen finns i 5 kap. ellagen och i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857). Enligt 5 kap. 6 § ellagen ska intäktsramen täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamheten under tillsynsperioden och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbasen).

I samband med att förhandsprövningen av nättariffer infördes konstaterade regeringen att det krävs tydliga regler för utformningen av intäktsramen. Regeringen ansåg det påkallat med detaljerade föreskrifter om värderingsmetoden och framhöll att bestämmelserna i lagen därför skulle kompletteras med ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter i ämnet. Regeringen anförde vidare att "en sådan ordning har också fördelen att den ger en viss flexibilitet om ändringar och tillägg behöver ske i regelverket. Föreskrifterna kommer att få stor betydelse för intäktsramarnas storlek. De är därför av sådan karaktär att de bör meddelas genom regeringsförordning. Regeringen föreslår därför ingen rätt till subdelegation." (Prop. 2008/09:141 s. 73.)

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. I den förevarande lagrådsremissen (avsnitt 5.2) konstaterar emellertid regeringen med hänvisning till det stora antalet överklaganden av nätmyndighetens beslut och omfattningen av aktuella domstolsprocesser att ambitionen att förtydliga skälighetsbedömningen genom föreskrifter snarare än rättspraxis inte kunnat förverkligas inom ramen för det gällande regelverket.

Genom sina förslag i lagrådsremissen frångår regeringen sin tidigare bedömning att subdelegation inte bör ske ifråga om faktorer som kan ha betydelse när intäktsramarna ska bestämmas. Som regeringen konstaterar finns det emellertid inte någon särskild begränsning av möjligheten till subdelegation i fråga om bestämmelser av nu aktuellt slag. Det finns dock motivuttalanden enligt vilka en viss restriktivitet bör iakttas. I förarbetena till 8 kap. 10 § (då 11 §) RF sägs att det måste förutsättas att subdelegationen i allmänhet kommer att omfatta en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet (prop. 1973:90 s. 320). Det är endast undantagsvis möjligt att i bemyndigandet ange villkor för en sådan subdelegation eller att begränsa subdelegationsrätten till att gälla en viss bestämd myndighet. Det torde i regel få ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra vilken normgivningsrätt som bör anförtros en förvaltningsmyndighet (prop. 1975:8 s. 45).

Enligt vad som anförs i lagrådsremissen har regeringen inte för avsikt att, som Energimarknadsinspektionen föreslog i den rapport som ligger till grund för det remitterade förslaget just när det gäller beräkningen av skäliga kostnader eller rimlig avkastning, ge inspektionen en generell föreskriftsrätt. Bestämmelser av stor betydelse för intäktsramens utformning bör enligt regeringen meddelas i förordning på det sätt som redan nu är fallet, men nätmyndigheten bör dock få möjlighet att fylla ut det som regeringen har föreskrivit med stöd av de utökade normgivningsbemyndigandena. Det anförs också att regeringen under parlamentariskt ansvar avgör vilken normgivningsrätt som bör anförtros Energimarknadsinspektionen.

Lagrådet konstaterar att regeringens överväganden i lagrådsremissen i fråga om vad som ska iakttas vid subdelegation är ett återgivande av lagstiftarens intentioner. I det avseendet är bemyndi-

gandena i de föreslagna bestämmelserna invändningsfria. Att fördelningen av normgivningsrätten mellan regeringen och nätmyndigheten de facto sker i enlighet härmed är särskilt angeläget, eftersom nätmyndigheten blir såväl normgivare som tillämpare av de egna normerna som kommer att innehålla materiella bestämmelser av stor betydelse för hur intäktsramarna bestäms i de enskilda fallen. Som anges i lagrådsremissen kommer de regler som eventuellt beslutas med stöd av delegationen i praktiken att minska utrymmet för en överprövning av förvaltningsdomstol. Detta förhållande understryker ytterligare betydelsen av att föreskriftsrätten fördelas enligt de intentioner som uttrycks i remissen.

Det är inte Lagrådets uppgift att granska utformningen av förordningar eller myndighetsföreskrifter. Lagrådet kan dock konstatera att regeringen inte har redovisat varför den nu frångår sitt tidigare klara ställningstagande att subdelegation inte bör ske beträffande faktorer som ska vara bestämmande för intäktsramarna. Regeringen har inte heller förklarat varför den befintliga föreskriftsrätten inte har utnyttjats fullt ut.

Lagrådet kan vidare konstatera att remissinstanserna på föreliggande underlag har fått begränsade möjligheter att bedöma behovet av subdelegation och i vilken omfattning och på vilket sätt en sådan kan tänkas vara motiverad.

Det sagda betyder i sin tur att – om inte de angivna frågorna klarläggs under propositionsarbetet – även riksdagen kommer att få ett bristfälligt underlag för bedömningen av om ett utökat bemyndigande behövs. Ytterst är detta dock en fråga för riksdagen att avgöra. Föreskrifter som ska meddelas med stöd av ett eventuellt kommande delegationsbeslut kommer enligt Lagrådets mening att behöva föregås

av en förhållandevis utförlig fortsatt beredning (7 kap. 2 § regeringsformen).