

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-01-27

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Nils Dexe och justitierådet Lars Dahllöf.

Förhandsprövning av nättariffer

Enligt en lagrådsremiss den 15 januari 2009 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Andreas Lindholm, biträdd av departementssekreteraren Caroline Törnqvist.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att en intäktsram ska fastställas för de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare ska uppbära från nättariffer. Intäktsramen ska täcka skäliga kostnader för att bedriva nätverksamhet och ge en rimlig avkastning på kapital. Intäktsramen ska fastställas i förväg för viss period (tillsynsperiod) men kunna omprövas under tillsynsperioden och efter tillsynsperiodens utgång. Gällande bestämmelser om nättariffer behålls i huvudsak oförändrade. Förslaget rör frågor som regleras i artikel 23.2 a 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.

1 kap. 4 a och 5 a §§

I lagrådsremissens lagförslag återkommer bestämmelser om intäktsram i ett flertal paragrafer. Bestämmelserna återspeglar den centrala roll som detta begrepp har. Lagrådet föreslår därför att en definition av intäktsram förs in i 1 kap., som i sin nuvarande lydelse innehåller ett antal olika definitioner, och att bestämmelsen ges följande lydelse: "Med intäktsram avses i denna lag de samlade intäkter som en nätkoncessionshavare högst får uppbära genom nättariffer under en tillsynsperiod."

En lämplig plats för den nya bestämmelsen synes Lagrådet vara efter nuvarande 5 § som innehåller en definition av nättariff, dvs. paragrafen tas in som en ny 5 a §. Bestämmelserna i den i lagrådsremissen föreslagna nya 5 a §, som innehåller en definition av stam- och regionledningar, kunde i så fall lämpligen tas in närmast efter 4 § och ges beteckningen 4 a §.

4 kap. 1 §

Av paragrafens nuvarande lydelse föreslås i lagrådsremissen att endast den bestämmelse som finns intagen i paragrafens andra stycke ska stå kvar, dvs. föreskriften att nättariffer ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

Med hänvisning till den betydelse för nättariffernas storlek som lagförslagets bestämmelser om intäktsramar får förordar Lagrådet att det till 4 kap. 1 § läggs ett andra stycke med följande lydelse: "I 5 kap. finns bestämmelser om fastställande av intäktsram".

5 kap.

1 §

Om Lagrådets förslag till ny 1 kap. 5 a § godtas, får remissförslagets förevarande paragraf ändras, så att det framgår att en intäktsram ska fastställas i förväg för varje tillsynsperiod. Lagrådet föreslår också, oavsett om Lagrådets förslag till ny 1 kap. 5 a § godtas eller ej, att det i ett nytt andra stycke görs en hänvisning till att det i 21–23 §§ finns bestämmelser om fastställande av intäktsramar för en koncessionshavares intäkter från olika nät.

3 och 4 §§

Enligt förslaget i 3 § första stycket ska beslut om fastställande av intäktsramen för en nätkoncessionshavare meddelas av föreskriven myndighet senast två månader innan tillsynsperioden börjar. Vidare framgår av förslaget till 4 § att tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår. För att finna startpunkten för den första tillsynsperioden får man gå till andra punkten i de föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna där det föreskrivs att den första tillsynsperioden börjar den 1 januari 2012.

Av det anförda kan man enligt Lagrådets mening dra slutsatsen att de olika nätkoncessionshavarnas intäktsramar ska beslutas senast i månadsskiftet oktober/november 2011 för den första tillsynsperioden.

Lagrådet kan konstatera att man vid utformningen av de aktuella bestämmelserna tycks ha utgått från att alla koncessionshavare har möjlighet att till nätmyndigheten lämna in förslag till intäktsram och andra behövliga uppgifter i sådan tid att myndigheten ska kunna

pröva och fatta beslut senast två månader före tillsynsperiodens början. Frågan är då om detta i så fall är en i alla avseenden välvald utgångspunkt. T.ex. vad gäller om en ny koncessionshavare under det första året av en tillsynsperiod lämnar in ett förslag till intäktsram till nätmyndigheten med begäran att ramen ska fastställas? När ska då ett sådant beslut fattas och får det avse den löpande tillsynsperioden, trots att det föreskrivs att beslut ska meddelas senast två månader innan tillsynsperioden börjar och att tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår? Lagrådet kan inte se att fall av det här och liknande slag har behandlas i lagrådsremissen.

Vid föredragningen inför Lagrådet har uppgetts att avsikten är att en under löpande tillsynsperiod ny koncessionshavare ska kunna få en intäktsram fastställd för den återstående delen av den aktuella fyra-årsperioden.

Om avsikten är att en nätkoncessionshavare ska kunna få en intäktsram fastställd under löpande tillsynsperiod och ramen avse resterande del av den aktuella perioden, måste lagtexten ses över. Under alla förhållanden förtjänar frågeställningen att belysas ytterligare under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

En annan fråga är vad som avses gälla i det fall koncessionshavaren överklagar myndighetens beslut om intäktsram. I de flesta fall torde domstolen inte hinna meddela något lagakraftvunnet avgörande innan den nya tillsynsperioden börjar. Enligt Lagrådets mening bör därför myndighetens beslut gälla omedelbart, så att koncessionshavaren vid tillsynsperiodens början har ett av myndighet bedömt underlag för bestämmandet av nättariffer. Frågan bör belysas under det fortsatta beredningsarbetet.

13 §

Enligt paragrafens första stycke ska den beslutande myndigheten ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ”ramen varit större än vad som följer av 6–9 §§ och att avvikelsen inte är ringa”. I författningskommentaren sägs att bestämmelserna i paragrafen tar sikte på fall där nätmyndigheten vid sin granskning av den avslutade tillsynsperioden finner skäl att anta att de faktiska förhållandena under perioden varit sådana att den i förväg fastställda intäktsramen varit för stor.

I 6–9 §§ finns bestämmelser om beräkningen av intäktsramens storlek första gången ramen för en tillsynsperiod fastställs. Enligt Lagrådets mening synes det därför något missvisande att i den förevarande paragrafen relatera intäktsramen till bestämmelserna i dessa paragrafer som utgår från förhållandena vid den tiden. Bestämmelsen skulle möjligen bli tydligare om första stycket fick följande lydelse:

Den beslutande myndigheten ska ompröva den fastställda intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen är större än vad som är motiverat av senare kända förhållanden och avvikelsen inte är ringa.

20 §

I paragrafen ges bestämmelser om att ett särskilt belopp, överdebiteringsbelopp, ska beräknas i fall då en nätkoncessionshavares samlade intäkter genom nättariffer under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent. Ett överdebiteringsbelopp ska enligt förslaget sänka intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden.

Det framgår av lagrådsremissen att avsikten är att beräkningen av överdebiteringsbeloppet ska baseras på de samlade intäkterna genom nättariffer till den del intäkterna överstiger intäktsramen. Av själva lagtexten i remissen framgår dock inte att beräkningen ska ha den utgångspunkten. Lagtexten bör därför ges en annan utformning. Enligt Lagrådets mening bör paragrafen även ändras redaktionellt så att det redan i första stycket anges vilken verkan ett överdebiteringsbelopp ska ha.

Lagrådet vill också peka på att det kan diskuteras om inte den föreslagna benämningen överdebiteringsbelopp bör bytas ut. Ordet överdebiteringsbelopp leder tankarna till det belopp med vilket nätkoncessionshavaren faktiskt har tagit ut för höga avgifter från sina kunder och det motsvarar därmed ett belopp som behandlas i 19 §. Där talas det nämligen om belopp med vilket intäkterna överstigit intäktsramen. Det nu aktuella beloppet har emellertid en annan innebörd. Enligt Lagrådets uppfattning skulle begreppet överdebiteringstillägg bättre spegla vad som egentligen avses.

Mot denna bakgrund kan paragrafen enligt Lagrådets mening förslagsvis ges följande lydelse:

Om en nätkoncessionshavares samlade intäkter genom nättariffer under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, ska ett överdebiteringstillägg beräknat enligt andra stycket minska intäktsramen för den påföljande tillsynsperioden.

Beräkningen av överdebiteringstillägget ska grundas på den del nätkoncessionshavarens samlade intäkter genom nättariffer överstiger intäktsramen. Överdebiteringstillägget ska beräknas efter en räntesats som motsvarar den genomsnittliga referensränta enligt 9 § räntelagen (1975:635) som under tillsynsperioden fastställts av Riksbanken med ett tillägg av femton procentenheter.

Om det godtas att benämningen överdebiteringsbelopp ändras bör en följdändring göras i 24 §.

25 §

Om en nätkoncessionshavare överlåter en nätkoncession, ska enligt 24 § första stycket den beslutade intäktsramen enligt 1 § fortsätta att gälla för övertagaren av koncessionen. Gäller en fastställd intäktsram inte bara den nätkoncession som överlåts, ska enligt paragrafens andra stycke överlåtaren och övertagaren fördela intäktsramen enligt närmare föreskrifter. En sådan fördelning ska enligt 25 § första stycket godkännas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer före överlåtelsen.

Avsikten är givetvis inte att regeringen eller myndigheten ska vara skyldig att ge ett godkännande. Lagrådet anser därför att första stycket bör omformuleras, exempelvis enligt följande:

En fördelning enligt 24 § andra stycket ska godkännas före överlåtelsen. Fråga om godkännande prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen enligt 2 kap. 16 § har bemyndigat att pröva frågan om överlåtelse av nätkoncessionen.

Enligt Lagrådet är det oklart vilken rättslig betydelse ett godkännande enligt 25 § avses få för beslutet om fastställande av den intäktsram som den godkända fördelningen avser. Det är också oklart vilken rättslig status den godkända fördelningen avses få. Frågorna bör belysas under det fortsatta beredningsarbetet.

Av lagrådsremissen framgår inte vad som blir följden, om något godkännande enligt 25 § första stycket inte meddelas, antingen detta beror på att något förslag inte lämnats eller att förslaget inte blir godkänt. Ett alternativ som kan synas ligga nära till hands är att

införa en möjlighet att vägra tillstånd enligt 2 kap. 16 § till överlåtelsen, om något godkännande enligt 25 § första stycket inte har getts. Frågan bör belysas.

26 §

Enligt paragrafen ska det som sägs om överlåtelse av nätkoncession i 24 § gälla i tillämpliga delar vid beslut om ändring av koncessionsgränser enligt 2 kap. 12 §. Hänvisningen till 24 § synes ha bäring endast på paragrafens andra stycke, varför lagtexten bör kompletteras med en sådan hänvisning.

Av 2 kap. 12 § följer att nätmyndigheten har rätt att utan krav på medgivande från koncessionshavaren ändra gränserna för en nätkoncession för område. En förutsättning är dock att det kan ske utan synnerlig olägenhet för koncessionshavaren. En koncessionshavare som tvingas till en ändring mot sin vilja kan sakna intresse av att delta i en fördelning av intäktsramen enligt 24 § andra stycket. Frågan vad som avses gälla i de fall en koncessionshavare vägrar att medverka vid en fördelning bör därför tas upp under det fortsatta beredningsarbetet. Det bör i det sammanhanget också enligt Lagrådets mening övervägas om inte nätmyndigheten bör vara skyldig att fastställa nya intäktsramar när gränserna för en nätkoncession ändras.

12 kap. 2 §

I förslaget till ändring av paragrafens tredje stycke finns ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten att meddela föreskrifter om insamling av de uppgifter som behövs för att meddela beslut om intäktsramen och i därmed sammanhängande frågor enligt 5 kap.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i lagförslagets 5 kap. 2 och 25 §§ som båda gäller uppgifter i frågor som rör intäktsramar. Så som förslaget till ändring av 12 kap. 2 § tredje stycket utformats ryms föreskrifter om uppgiftsskyldighet enligt 5 kap. 2 och 25 §§ i förevarande lagförslag. Kompletterande föreskrifter till uppgiftsskyldigheten i de nyssnämnda föreskrifterna kräver inget normgivningsbemyndigande.

Under föredragningen i Lagrådet har dock upplysts att det kan bli aktuellt att meddela föreskrifter om en än vidare uppgiftsskyldighet. Bemyndigandet bör i så fall, enligt Lagrådets mening, göras tydligare. Lagrådet vill dock ifrågasätta det lämpliga i en ordning där viss uppgiftsskyldighet kan utläsas direkt av lagen, medan annan avses bli föreskriven i underordnade föreskrifter.