

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-03-04

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 14 februari 2002 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om elcertifikat,
2. lag om ändring i ellagen (1997:857),
3. lag om ändring i naturgaslagen (2000:599).

Förslag nr 1 har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Karin Sjökvist och förslagen nr 2 och 3 av ämnesrådet Bengt Agartz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om elcertifikat

Allmänt

Avsikten med lagförslaget är att genomföra ett nytt generellt stöd-system för att främja utvecklingen av sådan elproduktion som sker med hjälp av förnybara energikällor. Den nya ordningen skall ersätta merparten av befintliga traditionella stödformer som upphör innevarande år. Enligt beslut som riksdagen redan fattat skall det generella systemet vara baserat på en modell med elcertifikat för el från förnybara energikällor och "kvotplikt" för elleverantörer och elanvändare.

Det förslag som utarbetats utifrån nämnda förutsättningar innebär att en tämligen omfattande reglering införs genom en ny lag. Bestämmelserna avseende elcertifikat gäller frågor om vilka slags produktionsanläggningar som skall berättiga till certifikat, om vilka krav som skall ställas på mätning och rapportering av elproduktion, om godkännande av anläggningar och om tilldelning av certifikat. Härtill kommer bestämmelser om kontoföring av elcertifikat i ett centralt register som skall föras med hjälp av automatiserad behandling. Dessa reglerar sådant som registreringskrav, rättsverkningar av registrering och registerbehandling av personuppgifter. För att genomföra ett kvotssystem föreslås närmare bestämmelser om kvotplikt för särskilt angivna elleverantörer och elanvändare. Till denna pliktreglering ansluter bestämmelser om registrering hos Statens energimyndighet, om deklARATIONSSKYLDIGHET samt om fullgörande av kvotplikten genom ingivande av elcertifikat och om sanktionsavgifter vid underlåtet fullgörande. Ytterligare finns bestämmelser om myndighetstillsyn, om återkallelse av godkännande och om avgifter för kontoföring och registrering ävensom ansvars-, skadestånds- och överklagandebestämmelser.

Som omedelbart framgår av lagförslaget leder den valda metoden för att främja elproduktion från förnybara energikällor till en komplicerad och tekniskt präglad reglering. Det torde också kunna förutsättas att den administration som fordras – med insatser från såväl myndigheter som aktörer på elmarknaden – för att regelsystemet skall kunna fungera kommer att bli betydande, även om mycket väntas kunna utföras genom automatiserad behandling. Förslaget innebär att vissa rättsliga konstruktioner introduceras som inte har direkt motsvarighet på annat håll i lagstiftningen. De tillämnade elcertifikaten avses utgöra bevis om att viss mängd förnybar el har producerats i en godkänd anläggning och de skall kunna överlåtas mot ekonomiskt vederlag till

andra som har behov av dem till följd av krav som lagen ställer. Således måste antas att de regelmässigt kommer att representera ett ekonomiskt värde. I lagrådsremissen redovisas några synpunkter på certifikatens rättsliga natur (avsnitt 4.6.2), varvid det framhålls att det inte är fråga om finansiella instrument, skuldebrev i inskränkt bemärkelse eller bevis om någon äganderätt eller annan sakrätt. Någon analys därutöver av hur certifikaten skall behandlas i skilda rättsliga sammanhang, t.ex. skatterättsligt och bokföringsmässigt, lämnas dock inte. Det finns därmed inte underlag för bedömning av behovet av ändringar i annan lagstiftning som följd av att systemet med elcertifikat introduceras.

I fråga om ett annat viktigt inslag – kontoföring av elcertifikat i ett centralt fört elcertifikatsregister – är förslaget uppbyggt efter mönster av regler i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument rörande sådan kontoföring som sker hos privata institutioner på värdepappersmarknaden. I denna del innebär förslaget att försök gjorts att anpassa ett urval av kontoföringslagens bestämmelser till förhållandena på en jämförelsevis begränsad elcertifikatsmarknad som kan förväntas uppstå. Det saknas dock i remissen närmare diskussion av valet av förebild liksom när det gäller urvalet av bestämmelser från kontoföringslagen. I synnerhet anser Lagrådet att de föreslagna bestämmelserna om skadeståndsansvar vid vissa typer av fel i elcertifikatsregistret kan ifrågasättas, eftersom det inte i remissen berörts hur bestämmelserna förhåller sig till skadeståndslagens regler om ansvar vid myndighetsutövning. Till detta återkommer Lagrådet i det följande.

Vissa bestämmelser i lagförslaget under rubrikerna "kvotpliktens fullgörande" och "garantipris" inrymmer begränsningar i tiden som gör att förslaget delvis får prägel av en interimistisk reglering. Lagmotiven ger vidare intryck av att påtaglig osäkerhet råder om utfallet av regel-

systemets tillämpning. Det ligger sålunda nära till hands att förmoda att korrigerande ingrepp kan behöva företas redan kort tid efter föreslagna tidpunkt för lagens ikraftträdande. I anslutning härtill finns också skäl att nämna att beredningen av lagstiftningsärendet synes ha skett under sådan tidspress att tillräckligt utrymme inte funnits för genomlysning av alla uppkommande rättsliga frågeställningar.

På grund av det anförda, och speciellt som den föreslagna lagens förhållande till annan lagstiftning på flera punkter inte blivit belyst, anser Lagrådet att förslaget inte bör antas på föreliggande underlag utan bör bli föremål för ytterligare beredning.

I fråga om enskilda bestämmelser i lagförslaget lämnar Lagrådet följande synpunkter.

1 kap. 1 §

I denna inledande paragraf omnämns två grundläggande inslag i lagen, nämligen rätten för producenter av förnybar el att få elcertifikat och skyldigheten för elleverantörer och elanvändare att förvärva visst antal elcertifikat. Bestämmelsen är således inriktad på att ange den tekniska konstruktion som valts för att uppnå det syfte som lagen skall tjäna. Det finns emellertid inte här eller annorstädes i lagen någon bestämmelse som uttryckligen anger lagens ändamål, som tydligen avses vara att främja produktion av förnybar el. En sådan ändamålsbestämmelse synes i förevarande fall vara motiverad, eftersom lagregleringen framstår som förhållandevis komplicerad och det av regleringen knappast går att sluta sig till vad som är dess syfte. Rubriken närmast före paragrafen, "Lagens tillämpningsområde", synes för övrigt inte svara väl mot paragrafens innehåll.

Lagrådet förordar att paragrafen kompletteras och får inledas enligt följande:

”Lagens ändamål är att främja produktion av förnybar el. I detta syfte innehåller lagen bestämmelser om

Rubriken närmast före paragrafen bör anpassas härtill och ges lydelsen ”Lagens ändamål”. I sådant fall bör vidare rubriken till 1 kap. anpassas på motsvarande sätt och ges lydelsen ”Ändamål och definitioner”.

3 kap. 3 §

I bestämmelsen regleras vad som skall gälla för öppnande av certifikatkonto. I första stycket föreskrivs att den som enligt anmälan till Affärsverket svenska kraftnät förvärvat ett elcertifikat skall få ett certifikatkonto i elcertifikatsregistret. Enligt andra stycket får Affärsverket svenska kraftnät vägra att öppna ett certifikatkonto endast om det finns grund för det enligt lagen om elcertifikat eller annan författning.

Det har under föredragningen upplysts att bestämmelsen utformats med 4 kap. 20 § kontoföringslagen som förebild. Som Lagrådet tidigare påpekat är jämförelsen med denna lag inte helt relevant eftersom kontoföringslagens bestämmelse reglerar förhållandet mellan enskilda parter, i detta fall centrala värdepappersförvarare och förvärvare av finansiella instrument. Den regleringen har således karaktären av en kontraheringsplikt för den centrala värdepappersförvararen. Eftersom Affärsverket svenska kraftnät är en myndighet förefaller det överflödigt att särskilt reglera att den måste ha lagstöd för att vägra en anmälan. Lagrådet förordar därför att andra stycket i bestämmelsen utgår. Den enskildes rätt tillgodoses genom en rätt att

överklaga ett avslagsbeslut från Affärsverket svenska kraftnät. Lagrådet återkommer till den frågan under rubriken 8 kap.

3 kap. 5 §

Enligt paragrafens första mening skall ett elcertifikat som har överlåtit registreras på förvärvarens certifikatkonto efter anmälan från överlåtaren. Registreringens betydelse framgår av 10 § i kapitlet. Där sägs att den som är antecknad som ägare till elcertifikat på ett certifikatkonto skall, med de begränsningar som framgår av kontot, anses ha rätt att förfoga över de certifikat som är registrerade på kontot.

I lagen finns ingen bestämmelse om hur en anmälan för registrering skall göras. Tydlig är tanken att det skall ske elektroniskt inom ramen för den automatiserade behandlingen. Att det är överlåtaren som skall anmäla överlåtelsen för registrering motiveras i författningss kommentaren med att det bara är denne som har rätt att förfoga över certifikaten på kontot och att anmälan om överlåtelse därför måste göras av kontoinnehavaren.

En ordning som innebär att förvärvaren inte kan ta initiativet till att hans förvärv registreras framstår som något problematisk. Med tanke på reglerna om registreringens rättsverkningar, se 3 kap. 10-12 §§ i remissens lagförslag, har ju förvärvaren ett direkt intresse av att registreringen kommer till stånd så snart som möjligt. Visserligen uppkommer liknande konsekvenser av den ordning som gäller enligt kontoföringslagen, men den lagen reglerar ett system med betydligt fler aktörer och mer komplicerade avtalsförhållanden (jfr prop. 1997/98:160 s. 131 f.). I det föreslagna systemet, där en statlig myndighet skall ansvara för registreringen och de registrerades antal förmodligen blir begränsat, borde det vara möjligt att ge dem som förvärvar certifikat en starkare ställning i det nu diskuterade hänse-

endet. Det skulle kunna ske exempelvis så att en förvärvare får rätt att anmäla sitt förvärv – elektroniskt eller per post – till registreringsmyndigheten, som fattar beslut efter hörande av den registrerade ägaren till certifikatet. Lagrådet förordar att en sådan lösning övervägs under den fortsatta beredningen.

3 kap. 16 §

I bestämmelsen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i elcertifikatsregistret. Sådana föreskrifter kommer att rikta sig till Affärsverket Svenska kraftnät, alltså en myndighet. Redan av det skälet torde något bemyndigande för regeringen att besluta föreskrifter inte behövas (jfr 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen). I vart fall torde det inte bli fråga om något annat än verkställighetsföreskrifter, för vilka heller inte något särskilt bemyndigande behövs (8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen). Lagrådet vill därutöver ifrågasätta om det över huvud taget behövs några föreskrifter om registrets innehåll eftersom registrets ändamål är klart angivet i lagen. Inom ramen för registrets ändamål och med beaktande av personuppgiftslagens bestämmelser torde Affärsverket svenska kraftnät självt kunna bestämma vilka uppgifter som skall ingå i registret.

4 kap. 1, 4 och 5 §§

I 1 § finns föreskrifter om vilka elleverantörer och elanvändare som är kvotpliktiga. Det anges därvid också att dessa är kvotpliktiga från och med den 1 januari 2003. Med tidsangivelsen torde ha avsetts att ge uttryck för att kvotpliktssystemet inte skall träda i funktion vid den föreslagna tidpunkten för lagens ikraftträdande den 1 juli 2002 utan först vid det följande årsskiftet.

I 4 och 5 §§ åläggs varje kvotpliktig att dels årligen senast den 1 mars ge in deklARATION med uppgifter om el som denne sålt till el-användare eller själv förbrukat under det föregående kalenderåret, dels årligen senast den 1 april ge in elcertifikat i proportion till den försäljning eller förbrukning under det föregående kalenderåret som deklarerats. I paragraferna har angetts att deklARATIONSSKYLDIGHETEN respektive kvotpliktens fullgörande genom ingivande av elcertifikat skall ske med början år 2004.

Lagrådet anser att den nämnda tidsangivelsen i 1 § liksom de tidsangivelser i 4 och 5 §§ som avser det första år då deklARATIONSSKYLDIGHETEN respektive kvotplikten skall fullgöras är av sådan karaktär att de hör hemma bland ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen. Dessa tidsangivelser bör därför utgå ur berörda paragrafer och i stället tas in som övergångsbestämmelser. Förslagsvis skulle de ytterligare övergångsbestämmelser som då behövs kunna inplaceras och utformas enligt följande:

”3. Kvotplikten enligt 4 kap. 1 § gäller från och med den 1 januari 2003 eller den senare tidpunkt då förutsättningarna för att vara kvotpliktig enligt lagrummet är uppfyllda.

4. Bestämmelserna i 4 kap. 4 § om deklARATIONSSKYLDIGHET tillämpas första gången år 2004.

5. Bestämmelserna i 4 kap. 5 § om kvotpliktens fullgörande tillämpas första gången år 2004.”

Detta förslag innebär samtidigt att ordningsföljden bland övergångsbestämmelserna ändras så att remissförslagets punkt 3 får bilda punkt 2 och remissförslagets punkt 2 får bilda en ny punkt 6.

6 kap. 1 §

Enligt bestämmelsen skall Statens energimyndighet utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av den. Som bestämmelsen utformats kommer Statens energimyndighets tillsyn att omfatta även Affärsverkets svenska kraftnäts verksamhet enligt lagen. Detta torde inte ha varit avsikten. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen ges följande lydelse:

"Statens energimyndighet skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Tillsynen omfattar dock inte Affärsverket svenska kraftnät."

7 kap. 5 - 7 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om skadeståndsansvar för Affärsverket svenska kraftnät. Enligt 5 § skall en ägare av ett elcertifikat ha rätt till ersättning för skada som tillfogas honom till följd av en oriktig eller missvisande uppgift i elcertifikatsregistret eller i annat fall genom fel i samband med uppläggnings- eller förändring av ett sådant register. Ansvar är konstruerat som ett kontrollansvar. Indirekt förlust skall dock ersättas endast om den beror på försumelse av affärsverket. Den som tillfogats skada till följd av ett beslut om rättelse enligt 3 kap. 9 § skall ha rätt till ersättning av Svenska kraftnät enligt 6 §. I 7 §, slutligen, finns bestämmelser om jämkning på grund av den skadelidandes medvållande och om regressrätt.

Paragraferna har utformats efter förebild av 7 kap. 2 - 5 §§ kontoföringslagen. Vid föredragningen inför Lagrådet har framhållits att regeringen är angelägen om att de registrerade skall skyddas genom ett omfattande skadeståndsansvar, eftersom de – liksom vid kontofö-

ring av finansiella instrument – kommer att vara helt i händerna på den som för registret.

Som Lagrådet har varit inne på inledningsvis finns det en grundläggande skillnad mellan kontoföringslagen och den nu föreslagna lagen. Kontoföringslagen reglerar rättsförhållanden mellan enskilda parter. Skadeståndsansvaret enligt den lagen vilar i första hand på kontraktsrättslig grund. Elcertifikatsregistret, däremot, skall föras av en statlig myndighet. Därmed aktualiseras andra skadeståndsrättsliga bestämmelser, t.ex. 3 kap. 2 § skadeståndslagen, som reglerar ansvaret för fel och försummelse vid myndighetsutövning. I lagrådsremissen föreslås inget undantag från dessa andra skadeståndsregler. Det betyder i princip att de skall vara tillämpliga jämsides med de skadeståndsregler som nu föreslås. Konsekvenserna av detta är inte belysta i lagstiftningsärendet. Exempelvis förefaller det som om kontrollansvaret enligt den föreslagna 5 § skulle få delvis samma tillämpningsområde som ansvaret enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Därvid är att märka att enligt den föreslagna bestämmelsen ansvaret för indirekt förlust skall ersättas endast om den beror på försummelse. Det är inte alldeles lätt att se hur den regeln skulle förhålla sig till regeln om ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning; i det ansvaret ingår ersättning för ren förmögenhetsskada. Vidare kan påpekas att regeln om jämkning vid medvållande i 7 § har utformats något annorlunda än motsvarande bestämmelser i 6 kap. 1 § skadeståndslagen. Huruvida någon skillnad är avsedd framgår inte. Regressbestämmelsen i 7 § saknar för övrigt motsvarighet i skadeståndslagen, vilket i och för sig inte torde utesluta att statens ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen kan vara förenat med regressrätt.

På det föreliggande underlaget kan Lagrådet inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med de föreslagna 5 och 7 §§. Samtidigt är det tydligt att regelsystemet måste innefatta ett lämpligt avvägt skadestånds-

svar. Lagrådet ifrågasätter dock om ansvaret behöver vara strängare än det som gäller för andra liknande statliga register som förs med hjälp av automatiserad behandling, t.ex. fastighetsregistrets inskrivningsdel eller företagsinteckningsregistret. Under det fortsatta beredningsarbetet bör enligt Lagrådets mening förebilder sökas i dessa regelsystem snarare än i kontoföringslagen.

Under alla förhållanden kan inte Affärsverket svenska kraftnät utpekas som skadeståndsansvarigt. Ansvaret för fel av en statlig myndighet måste åvila staten som sådan.

8 kap.

Kapitlet innehåller i 1 och 2 §§ bestämmelser om överklagande av beslut av Statens energimyndighet respektive Affärsverket svenska kraftnät. I 3 § finns krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. I 4 § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt lagen om elcertifikat eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Eftersom föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter skall ges i lag (se 11 kap. 4 § regeringsformen) kan regeringen utnyttja ett sådant bemyndigande endast för att ge en möjlighet att överklaga beslut till en myndighet – i praktiken till regeringen själv.

Vid föredragningen har upplysts att bestämmelserna utformats med 13 kap. 5 § ellagen (1997:857) som förebild. Den bestämmelsen tillkom dock innan den nya ordningen för överklagande av förvaltningsbeslut infördes, se 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Huvudregeln är numera att beslut överklagas hos förvaltningsdomstol. Någon särskild reglering av detta krävs således i och för sig inte. Däremot behövs en regel om beslut inte skall vara överklagbara eller om de skall överklagas till regeringen. Frågan om några beslut enligt lagen om

elcertifikat skall kunna överklagas till regeringen bör enligt Lagrådets mening lämpligen klaras ut redan under beredningsarbetet och om så skall vara fallet bör det framgå direkt av lagen. I den mån det i förordning kommer att meddelas föreskrifter som innebär att en eller flera myndigheter avses fatta beslut som skall vara överklagbara är det tillfyllest att detta framgår av förordningen. Något bemyndigande i lag för att meddela en sådan bestämmelse behövs inte. Även i detta fall är det endast överklagande till regeringen som kan komma i fråga.

Lagrådet förordar att 4 § i stället utformas enligt följande:

"Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas."

Om några beslut enligt lagen skall kunna överklagas till regeringen bör paragrafen inledas med en bestämmelse om detta.

Med anledning av vad Lagrådet anfört under 3 kap. 3 § bör 8 kap. 2 § 1 formuleras enligt följande: "avslag på begäran om certifikatkonto enligt 3 kap. 3 §."

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.