

Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät

*Betänkande av
Utredningen om översyn av regleringen
på el- och naturgasområdena*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:64

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0738-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0739-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ebba Busch

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 att tillsätta en kommitté för översyn av regleringen på el- och naturgasområdena (dir. 2022:20).

Den 14 juni 2022 förordnades hovrättsrådet Ingeborg Simonsson till särskild utredare.

Den 18 oktober 2022 förordnades som experter professorn Carl Fredrik Bergström, verksamhetsansvarige Johan Bruce, departementssekreteraren Sigrid Granström, chefsekonomen Johan Grip, juristen Maria Gustafsson, kammarrättsrådet Hanna Kristiansson, seniora juristen Ronald Liljegren, ämnesrådet Andreas Lindholm, ämnesrådet Jan-Olof Lundgren och avdelningschefen Christian Marling.

Den 21 november 2022 entledigades Ingeborg Simonsson och i hennes ställe förordnades rådmannen Ulrika Persson.

Sekreterare i utredningen har varit Daniel Waluszewski (huvudsekreterare) från och med den 8 augusti 2022 till och med den 30 september 2023, Susanna Angantyr från och med den 22 augusti 2022 och Johan Carlsson från och med den 15 augusti 2022 (huvudsekreterare från och med den 1 oktober 2023).

Härmed överlämnar vi vårt slutbetänkande *Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät* (SOU 2023:64).

Vårt arbete är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2023

Ulrika Persson

/Johan Carlsson
Susanna Angantyr

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	25
1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	28
1.3 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	43
1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.....	58
2 Uppdraget och dess genomförande.....	59
2.1 Utredningens uppdrag.....	59
2.2 Utredningens arbete	60
2.3 Betänkandets disposition.....	60
3 De svenska el- och gasnäten	63
3.1 Elnätet i Sverige.....	63
3.1.1 Elnätets struktur och uppbyggnad	64
3.1.2 Nätföretagens ägarstruktur.....	65
3.1.3 Elnätsregleringens syfte	66
3.1.4 Framtida utmaningar.....	67

3.2	Gasnätet i Sverige	69
3.2.1	Gasnätets struktur och uppbyggnad.....	70
3.2.2	Nätföretagens ägarstruktur	72
3.2.3	Gasnätsregleringens syfte	73
3.2.4	Framtida utmaningar	73
4	Förhandsprövning och EU-rättens inverkan	75
4.1	Utvecklingen av regleringen på el- och gasområdet.....	75
4.1.1	Direktiv 2003/54 samt 2003/55.....	75
4.1.2	EU-domstolens dom i mål C-274/08	78
4.1.3	Propositionen Förhandsprövning av nättariffer	78
4.1.4	Direktiv 2009/72 och 2009/73	80
4.1.5	Direktiv 2012/27	81
4.1.6	Propositionen Naturgasfrågor	83
4.1.7	Propositionen Elnätsföretagens intäktsramar	83
4.1.8	Propositionen Elmarknadsfrågor	84
4.1.9	Direktiv 2019/944	84
4.1.10	Närmare beskrivning av centrala begrepp i EU-direktiven	86
4.2	Det svenska regelverket för förhandsprövning inom elområdet	91
4.2.1	Förhandsprövning av avgifter för anslutning och överföring	91
4.2.2	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för överförings- och distributionstariffer.....	96
4.2.3	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde.....	98
4.2.4	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av stödtjänster eller balanstjänster	98
4.3	Det svenska regelverket för förhandsprövning inom gasområdet	99
4.3.1	Förhandsprövning av avgifter för anslutning och överföring	99

4.3.2	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde	101
4.3.3	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för överförings- och distributionstariffer	102
4.3.4	Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av balanstjänster.....	102
5	EU-domstolens dom och dess konsekvenser	103
5.1	EU-domstolens dom i mål C-718/18	103
5.2	Analys av domen i doktrin	107
5.2.1	EU-regelverkets detaljeringsgrad	107
5.2.2	Tillsynsmyndigheternas oberoende och exklusiva befogenheter.....	110
5.2.3	Demokratiprincipen	111
5.3	Nationella domstolsavgöranden efter EU-domstolens dom	112
5.4	Pågående beslutsprocesser om bestämmande av intäktsramar för elnät och gasnät.....	113
5.4.1	Gasnät.....	113
5.4.2	Elnät	114
6	Internationell utblick	117
6.1	Bakgrund	117
6.2	Tyskland	118
6.2.1	Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen.....	119
6.3	Norge.....	119
6.3.1	Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen.....	120
6.4	Finland.....	121
6.4.1	Reglerings- och lagstiftningsstruktur.....	121
6.4.2	Energimyndigheten fastställer metoder	122

6.4.3	Inslag i den finska regleringen av särskilt intresse	123
6.4.4	Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen	126
6.5	Danmark.....	126
6.6	Övriga EU-medlemsstater	127
7	Utredningens överväganden om behovet av regelförändringar.....	131
7.1	Utredningens angreppssätt	131
7.2	EU-rättens krav föranleder en bred översyn av den svenska lagstiftningen	131
7.3	EU-rätten ger tillsynsmyndigheten vägledning vid bestämmandet av intäktsramar	135
7.4	Lagstiftningen som rör intäktsramar behöver ändras	138
7.4.1	Säkerställande av Energimarknadsinspektionens exklusiva befogenheter vid fastställande av intäktsram	138
7.4.2	Energimarknadsinspektionen ska få meddela föreskrifter om beräkningsmetoder för intäktsramens bestämmande	139
7.4.3	Bestämmelser om omprövning av intäktsramen är förenliga med EU-rätten	143
7.4.4	Bestämmelser om avvikelser och överdebiteringstillägg bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten	144
7.4.5	Andra bestämmelser som påverkar bestämmandet av intäktsramar som behöver ses över.....	146
7.5	Andra bestämmelser i ellagen och naturgaslagen som ses över	147
7.5.1	Bestämmelser om ersättning vid inmatning av el	147
7.5.2	Bestämmelser om anslutningsskyldighet för el och naturgas.....	148

7.5.3	Bestämmelser om utformning av anslutningsavgifter för el, inklusive anslutningsavgifter för mikroproduktion	150
7.5.4	Bestämmelser om utformning av avgifter för överföring av el	153
7.5.5	Särskilt om bestämmelser om utformning av avgifter för överföring vid småskalig elproduktion	154
7.5.6	Bestämmelser om avgifter och övriga villkor för anslutning av naturgas	155
7.5.7	Bestämmelser om utformning av avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och förgasning	157
7.5.8	Förhandsprövning av villkor för anslutning och överföring	159
7.5.9	Förhandsprövningen av villkor för balanstjänster behöver kompletteras	159
8	En ny reglering för el- och naturgasområdena	163
8.1	Ramverket för ny intäktsramsreglering bör finnas i föreskrifter	163
8.2	Föreslagen reglering av intäktsramar enligt ellagen	172
8.2.1	Ändringar i 5 kap. ellagen	172
8.2.2	Bestämmelser som utgår	177
8.2.3	Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphävas	179
8.2.4	Nya bemyndiganden till nätmyndigheten	187
8.3	Föreslagen reglering av intäktsramar enligt naturgaslagen	188
8.3.1	Ändringar i 6 kap. naturgaslagen	188
8.3.2	Bestämmelser som utgår	194
8.3.3	Nya bemyndiganden till tillsynsmyndigheten	195

9	En effektivare domstolsprövning	197
9.1	Domstolsprövningarna tar lång tid	197
9.2	De långa domstolsprövningarna har oönskade konsekvenser.....	201
9.3	Avgränsning av föreslagna åtgärder till överklagande av vissa beslut.....	206
9.4	En kortare instanskedja bör inte införas	208
9.5	Ett skyndsamhetskrav är möjligt att införa	216
9.6	Ett skyndsamhetskrav ska införas för överprövning av beslut om intäktsramar	223
9.7	Ett specialforum för överprövning av beslut om intäktsramar bör inte inrättas	225
10	Förslag för att stärka kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden	233
10.1	Kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden är svag.....	233
10.2	Klagorätt för kunder bör inte införas utan begränsning....	238
10.3	En tydligare klagorätt för kunder riskerar att bli verkningslös	250
10.4	Kunderna ska beredas möjlighet att lämna synpunkter på metoderna för bestämmande av intäktsramar.....	254
11	Förändrad sammansättning av rätten vid domstolsprövningarna	257
11.1	Särskilda sammansättningsregler kan införas för mål om förhandsprövning.....	257
11.2	Två ekonomiska experter ska ingå i rätten.....	269

12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	275
12.1	Ikraftträdande	275
12.2	Övergångsbestämmelser.....	276
13	Konsekvensanalys.....	279
13.1	Förutsättningar och alternativa lösningar	279
13.1.1	Förutsättningar och utgångspunkter	279
13.1.2	Syfte och alternativa lösningar.....	280
13.2	En ny beslutsprocess för fastställande av intäktsramar	281
13.2.1	Förändrade bestämmelser och konsekvenser	282
13.3	Effekter på nätavgifterna	285
13.3.1	Konsekvenser till följd av förslagen om att säkerställa tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter	285
13.3.2	Konsekvenser gällande särskilt investeringsutrymme.....	288
13.3.3	Konsekvenser av utredningens övriga förslag.....	291
13.4	Offentligfinansiella effekter	292
13.4.1	Effekter på statens finanser.....	292
13.4.2	Finansieringsbehov.....	293
13.5	Konsekvenser för företagen	294
13.5.1	El- och gasnätsföretag.....	294
13.5.2	El- och gasproducenter	302
13.5.3	Balansansvariga	307
13.5.4	Företagskunder.....	308
13.6	Effekter för enskilda	309
13.7	Effekter på energisystemet.....	309
13.8	Miljö- och klimateffekter	313
13.9	Effekter för förvaltningsmyndigheter och domstolar	314
13.9.1	Energimarknadsinspektionen	314
13.9.2	Svenska kraftnät.....	316
13.9.3	Domstolsväsendet	317

13.10	Förslagets förenlighet med EU-rätten	319
13.10.1	Förslagets förenlighet med den EU-rättsliga el- och gasmarknadsregleringen	319
13.10.2	Uppfyllande av annan EU-rätt till följd av förslagen.....	320
13.11	Övriga effekter	324
14	Författningskommentar	325
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	325
14.2	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)	327
14.3	Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) ...	349
14.4	Förslaget till lag om upphävande av lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet	373
	Särskilt yttrande.....	375
	Referenser.....	397
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:20.....	407
Bilaga 2	EU-domstolens dom i mål C-718/18	413

Sammanfattning

Bakgrund och uppdrag

Samhällsutvecklingen ställer allt högre krav på det svenska energisystemet. Energisystemet ska inte bara möjliggöra omställningen till ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser, utan utgör också en grund för en framtida näringslivsutveckling som är av avgörande betydelse för Sveriges konkurrenskraft. En viktig del i denna utveckling är en omfattande utbyggnad av de svenska el- och gasnäten och en fungerande nätreglering är en förutsättning för att utbyggnaden ska vara samhällsekonomiskt effektiv.

Utredningens uppdrag är enligt kommittédirektiven (dir. 2022:20) att se över reglerna om de avgifter som elnäts- och naturgasföretagen tar ut för att ge tillgång till nät och annan infrastruktur, i syfte att åstadkomma ett regelverk som är förenligt med gällande EU-rätt. Utredningen ska särskilt se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland och bestämmelserna om överklagande av den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur.

Förändringar av det svenska regelverket krävs

EU-domstolens prövning grundar sig i att Europeiska kommissionen väckte talan mot Förbundsrepubliken Tyskland angående fördragsbrott vad avser genomförandet av flera artiklar i el- och gasmarknadsdirektiven. Artiklarna avser den nationella tillsynsmyndighetens skyldighet att fastställa eller godkänna metoderna för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, samt villkor för tillhandahållande av balans-

tjänster, inom ramen för det tredje elmarknadsdirektivet, och balanstjänster, inom ramen för det tredje gasmarknadsdirektivet.

I avgörandet angav EU-domstolen att den nationella tillsynsmyndigheten har en särskild befogenhet att utföra prövningen i de aktuella artiklarna. Domstolen uttalade också att de nationella tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter oberoende av offentliga eller politiska organ. För svenska förhållanden innebär avgörandet att den svenska tillsynsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen (Ei), ska ha exklusiv befogenhet att utföra prövningen inom dessa områden utan att begränsas av materiella regler som fastställts av riksdag eller regering.

Utredningen har utifrån avgörandet genomfört en bred översyn av bestämmelserna i ellagen och naturgaslagen som avser intäktsramar, avgifter för anslutning och överföring samt balans- och stödtjänster. Utredningen har funnit att nuvarande regelverk om förhandsprövningen av intäktsramar innehåller materiella regler i både lag och förordning som inte föranleds av krav i EU-rätten. Efter EU-domstolens avgörande är det tydligt att detta inte är förenligt med el- och gasmarknadsdirektiven. I betänkandet föreslås därför att reglerna om intäktsramar ses över och förs in i nya kapitel i el- respektive naturgaslagen. Det övergripande ramverket behålls från tidigare lagstiftning, då utredningen bedömer att det inte inskränker Ei:s möjligheter att självständigt fastställa intäktsramarna. Det innebär bland annat att bestämmelser som avser Ei:s skyldighet att fastställa intäktsramar och omprövning flyttas över till den nya regleringen. Tillsynsperioden föreslås även fortsättningsvis vara fyra år.

Lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet medför begränsningar av Ei:s möjligheter att självständigt fastställa intäktsramar och behöver därför upphävas. Utredningen föreslår att reglerna om avvikelser efter tillsynsperioden i ellagen ändras, så att det blir möjligt att under vissa förutsättningar använda outnyttjat underskott under en tredje tillsynsperiod. Samma regelverk föreslås i naturgaslagen.

För gasnätsföretag föreslås att förseningsavgifter införs för det fall att uppgifter inte lämnas till Ei inför fastställandet av en intäktsram. Motsvarande regler finns redan i dag för elnätsföretag.

Därutöver föreslår utredningen att Ei ges möjligheten att meddela föreskrifter om intäktsramsregleringens närmare utformning.

Sådana föreskrifter bidrar till en stabilitet och förutsägbarhet i den övergripande regleringen.

Ei bör också få ytterligare befogenheter gällande utformningen av avgifter för anslutning och överföring. Det innebär att materiella regler i lag och förordning måste upphävas. Ei föreslås i stället få möjligheten att utforma denna förhandsreglering genom att meddela föreskrifter. Även förhandsprövningen gällande balanstjänster justeras för att stämma bättre överens med kraven i EU-rätten.

Bestämmelserna om överklagande bör förändras

Förhandsprövningen infördes för att ge tydliga och långsiktiga förutsättningar för marknadens aktörer. Besluten i frågor om förhandsprövning överklagas dock i stor omfattning, vilket medför att de slutliga intäktsramarna ofta fastställs sent i tillsynsperioden. Det går inte att peka på någon särskild omständighet som gör att processerna tar lång tid, utan de bakomliggande orsakerna varierar. Exempelvis har det skriftliga underlaget ofta varit omfattande och det har varit svårt att få en kontinuitet och effektivitet i prövningarna eftersom regelverket har förändrats mellan tillsynsperioderna. De tidskrävande domstolsprocesserna medför negativa konsekvenser i form av försämrad långsiktighet, kostnader för de berörda parterna samt osäkerhet för parterna och kundkollektivet.

I kommittédirektiven anges en tvåinstanskedja, dvs. att Ei:s beslut överklagas direkt till kammarrätten eller att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) inte längre utgör sista instans, som ett sätt att effektivisera domstolsprocesserna. Utredningen har undersökt förutsättningarna för detta och också om en så kallad ventilregel för överklagande till en tredje instans, HFD, skulle kunna införas. Utredningens slutsats är att det inte finns tillräckliga skäl för att göra avsteg från den generella treinstansprincipen eller att införa ett tvåinstanssystem med ventil.

I stället föreslår utredningen att ett skyndsamhetskrav införs vid handläggningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna, på samma sätt som vid handläggningen av vissa beslut enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Detta innebär att målen ska prioriteras, men att omständigheterna i varje mål får avgöra vilka handlägg-

ningstider som är godtagbara. Utredningen menar att domstolarna i regel bör sträva efter att avgöra målen inom sex månader.

Utredningen föreslår också att ämnesspecifik kompetens förs in i rättens sammansättning i form av ekonomiska experter. Då det i dag inte finns några särskilda bestämmelser om domstolens sammansättning framgår den av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Domstolarna har visserligen möjlighet att inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller anlita annan sakkunnig i frågan, men utredningen anser att denna möjlighet bör kompletteras med bestämmelser om särskild sammansättning vid överprövning av Ei:s beslut om intäktsramar. De särskilda ledamöterna kan bland annat bidra till domstolens arbete genom att bedöma de sakkunnigutlåtanden som parterna åberopar. Det är lämpligt att bestämmelserna konstrueras så att förvaltningsrätten avgör målen med två ekonomiska experter och två lagfarna ledamöter. Vid motsvarande prövning i kammarrätten kommer rätten att bestå av två ekonomiska experter och tre lagfarna ledamöter.

Kundernas ställning bör stärkas

Utredningen har övervägt om det finns skäl att införa en rätt för nätkunder att överklaga besluten om intäktsramar, då de indirekt påverkas av besluten genom sambandet mellan intäktsramens storlek och kundernas nätavgifter. Om en klagorätt för kunder skulle införas menar utredningen att den skulle behöva begränsas, exempelvis genom att den tillkommer organisationer och andra sammanslutningar, och inte enskilda. Utredningen bedömer det dock som osäkert hurvida en tydligare klagorätt för kundkollektivet skulle få positiva konsekvenser. Risken är uppenbar att åtgärden blir verkningslös och utredningen anser därför att andra åtgärder bör prövas för att öka kundernas delaktighet och engagemang i nätregleringsfrågor. Utredningen föreslår därför ett lagstadgat krav på offentlig konsultation när metoderna för att beräkna intäktsramar fastställs. Förslaget innebär att Ei ska publicera preliminära metoder och ge relevanta aktörer, däribland nätkunder och nätföretag, möjlighet att lämna synpunkter och påverka hur den ekonomiska regleringen av el- och gasnäten utvecklas.

Konsekvenser

I betänkandets konsekvensanalys redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Vissa effekter uppstår dock först när tillsynsmyndigheten Ei tillämpar det nya regelverket. Ei har i flera fall också möjlighet att anpassa sitt agerande utifrån vad myndigheten själv anser vara lämpligt för att uppnå nätregleringens syften och mål. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa de praktiska konsekvenserna som kommer att uppstå till följd av utredningens förslag.

Nätföretagen påverkas av samtliga utredningens förslag. När det gäller föreslagna regelförändringar av strukturell karaktär beror konsekvenserna för nätföretagen i stor utsträckning på hur Ei kommer att agera och på innehållet i de föreskrifter som myndigheten kommer att ta fram. Flera av utredningens förslag bedöms få små konsekvenser. Stora ekonomiska effekter kan förslagen om förändringar i bestämmelserna som rör hantering av avvikelser och upphävandet av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet förväntas få. Utredningens förslag i dessa delar kan medföra lägre intäktsramar för nätföretagen. Det medför inte enbart sämre ekonomiska förutsättningar för nätföretagen, utan också att investeringar i el- och gasnätet riskerar att utebli eller försenas och att investeringsviljan i branschen kan minska.

Småskaliga elproducenter, i första hand ägare av solesanläggningar, kommer att få försämrade ekonomiska förutsättningar till följd av utredningens förslag om att upphäva bestämmelser om undantag och nedsättningar av anslutnings- och överföringsavgifter som den småskaliga elproduktionen i dag åtnjuter.

El- och gasnätskunder påverkas främst av eventuella effekter på nätavgifterna. Av utredningens förslag är det upphävandet av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet som kan förväntas medföra störst sådan påverkan. Att upphävandet medför att nätföretagens intäktsramar blir lägre än de annars skulle ha varit, medför lägre nätavgifter för den genomsnittliga elnätskunden.

Ei kommer som tillsynsmyndighet att få en tydligare och mer omfattande roll. Detta kommer att medföra en ökad arbetsbörda och utredningen menar att det är rimligt att myndighetens anslag ses över. Att öka Ei:s förvaltningsanslag innebär en mindre utgiftsökning för den statliga förvaltningen, som föreslås hanteras genom en omfördelning av medel inom Utgiftsområde 21 Energi. I övrigt medför utred-

ningens förslag inga direkta förändringar för statens budget, men statens intäkter kan komma att påverkas indirekt om utredningens förslag får effekter på nätavgifterna.

Utredningens förslag som syftar till att effektivisera domstolsprövningarna bedöms leda till en marginell kostnadsökning för domstolsväsendet.

För det svenska energisystemet består de största konsekvenserna av de minskade investeringar i el- och gasnät som vissa av förslagen kan leda till. Utredningen menar att det är av stor vikt att Ei följer denna utveckling noggrant.

Utredningens förslag bedöms främst ha indirekta miljö- och klimateffekter som är svåra att kvantifiera.

Summary

Background and assignment

Societal developments are placing increasingly high demands on the Swedish energy system. The energy system should not only enable the transition to a society with zero net emissions of greenhouse gases, but also provide a foundation for an expected business development that is essential for Sweden's future competitiveness. An important component of this development is an extensive expansion of the Swedish electricity and gas network, and a functioning network regulation is a prerequisite for the expansion to be socioeconomically effective.

The Inquiry's assignment is to review the rules on the fees that electricity and natural gas network operators charge to provide access to networks and other infrastructure, with the aim of achieving a regulatory framework that is compatible with applicable EU law. In particular, the Inquiry will review how the Swedish regulatory framework relates to the judgment of the Court of Justice of the European Union in the case C-718/18, the European Commission v Federal Republic of Germany. The Inquiry will also review the provisions on the appeal of the decisions of the Swedish Energy Markets Inspectorate (Ei), the Swedish national energy regulatory authority, in the matter of ex-ante regulation of fees and other conditions as regards connection and access to electricity and natural gas networks.

Amendments to the Swedish regulatory framework are required

The judicial remedy of the Court of Justice of the European Union is based on the European Commission initiating proceedings against the Federal Republic of Germany for non-compliance with the implementation of several articles in the electricity and gas market directives. The articles concern the national regulatory authority's obligation to fix or approve the methodologies used to calculate or establish the terms and conditions for connection and access to national networks, including appropriate tariffs, and conditions for the provision of balancing services within the framework of the third Electricity Market Directive and balancing services within the framework of the third Gas Market Directive.

In its judgment, the Court of Justice stated that the national regulatory authority has been conferred the certain powers established by the articles in question. The Court also ruled that the national regulatory authorities should exercise their powers independently of public or political bodies. In the Swedish context, the judgment means that the Swedish national regulatory authority, Ei, should exercise its powers in these areas without being restricted by material rules that are determined by the Riksdag or the Government.

Based on the judgment, the Inquiry has conducted a broad review of the provisions in the Electricity Act and Natural Gas Act that concern revenue caps, connection and transfer fees, and balancing and support services. The Inquiry has found that current regulatory frameworks on the ex-ante regulation of revenue caps contain material rules in both acts and ordinances that do not come from requirements in EU law. Following the decision of the Court of Justice, it is clear that this is not in accordance with the Electricity Market Directive and Gas Market Directive. It is therefore proposed in this report to revise the rules on revenue caps and replace the present chapters in the Electricity Act and the Natural Gas Act with new chapters. However, the overall framework is retained from previous legislation, as the Inquiry considers that it does not restrict Ei's possibilities to independently determine the revenue caps. This means, among other things, that provisions concerning Ei's obligation to determine revenue caps and review them, will be moved to the new

chapters of the law regulation. It is proposed that the regulatory period continue to be four years.

The Act (2021:311) on special scope for investment for electrical grid operations entails limitations of Ei's possibilities to independently determine revenue caps and therefore needs to be repealed. The Inquiry proposes that the rules on deviations after the regulatory period of the Electricity Act are amended, so that it is possible under certain conditions to use unused deficits on the revenue cap during a third regulatory period. The same regulatory framework is also proposed in the Natural Gas Act.

It is proposed that late filing penalties are introduced for gas network operators in the event that information is not provided to Ei before the decision of a revenue cap. There are already corresponding rules for electricity network operators.

In addition, the Inquiry proposes that Ei be given the capability to issue regulations on further details of the revenue cap regulation. Such regulations contribute to stability and predictability in the overall regulation.

Ei should also get additional powers as regards the design of connection and transfer fees. This means that material rules in acts and ordinances must be repealed. Instead, Ei is proposed to obtain the possibility to design this ex-ante regulation through authority regulations. The ex-ante regulation regarding balancing services will also be adjusted to better correspond with the requirements in EU law.

Provisions on appeals should be amended

The ex-ante regulation was introduced to provide clear and long-term conditions for market actors. However, Ei's decisions on matters of ex-ante decisions are appealed extensively, which means that the final revenue caps often come late in the regulatory period. There is no particular circumstance that makes the processes take a long time; the underlying causes vary. The written documentation has often been extensive, and achieving continuity and efficiency in the court proceedings has also been difficult since the regulatory framework has been amended between the regulatory periods. The time-consuming court proceedings lead to negative consequences in the form

of poorer long-term sustainability, higher costs for the participating parties, and insecurity for the parties and customers.

The terms of reference include a two-instance chain, i.e. that Ei's decisions are appealed directly to the administrative court of appeal or that the Supreme Administrative Court (HFD) is no longer the last instance, as a way to streamline the court proceedings. The Inquiry has examined the conditions for this, and also whether a possibility for appeals to the third instance (the HFD) could be introduced under certain circumstances. The conclusion of the Inquiry is that there are not sufficient grounds to deviate from the general three-instance principle, nor to introduce a two-instance system with a possibility to appeal to a third instance under certain circumstances.

Instead, the Inquiry proposes that a requirement of urgency be introduced when dealing with matters in the administrative courts, just as in the processing of certain decisions according to the Electronic Communications Act (2022:482). This means that the cases should be prioritised, but the circumstances of each case should determine the acceptable processing times. In the view of the Inquiry, the courts should generally strive to settle cases within six months.

The Inquiry also proposes that competencies in the form of economic experts in specific subjects be included in the composition of the court. As there are currently no special provisions on the composition of the court, the Administrative Court Act (1971:289) states them. The courts have the possibility to obtain a statement on matters that require specific expertise from an authority or civil servant, or to hire another expert on the matter, but the Inquiry considers that this possibility should be supplemented by provisions on the specific composition for appeal of Ei's decisions concerning revenue caps. The special members can contribute to the work of the court by assessing the expert statements that the parties cite. It is appropriate for the provisions to be designed so that the Administrative Court adjudicates in the cases with two economic experts and two legally trained members. In the case of a similar appeal in the Administrative Court of Appeal, the court will consist of two economic experts and three legally trained members.

The position of customers should be strengthened

The Inquiry has considered whether there is reason to introduce a right for network customers to appeal the decisions on revenue caps, since they are indirectly affected by the decisions through the connection between the size of the revenue cap and network charges. If a right of appeal for customers were to be introduced, the Inquiry considers that it would need to be limited, for example by applying to organisations and other associations, and not individuals. However, the Inquiry considers it uncertain whether a clearer right of appeal for customers would have a positive impact. There is an obvious risk of the measures being ineffective, for which reason the Inquiry considers that other measures should primarily be tested to increase customer participation and engagement in matters of network regulation. The Inquiry therefore proposes a statutory requirement of public consultation when the methodologies for revenue cap regulation are established. The proposal means that Ei should publish preliminary methods and give relevant actors – including network customers and network operators – the opportunity to influence how the economic regulation of the electricity and gas networks is developed.

Impact

The report's impact assessment describes the impact of the Inquiry's proposals. However, some effects only arise when Ei applies the new regulatory framework. In many cases, Ei also has the possibility to adapt its actions to what the authority itself considers to be appropriate to achieve the network regulation's aims and objectives. It is therefore difficult to determine with certainty the practical consequences that will arise as a result of the Inquiry's proposals.

The network operators are impacted by all of the Inquiry's proposals. As regards the proposed regulatory changes of structural character, the consequences for network operators depend largely on how Ei will act and on the content of the regulations that the authority sets. The assessment is that several of the proposals that the Inquiry puts forward would have small consequences. The proposals for changes to the provisions concerning management of deviations and the repeal of the Act on special scope for investment

for electrical grid operations can be expected to have major economic effects. The Inquiry's proposals for these components could entail lower revenue caps for network operators. This does not only entail poorer economic conditions for network operators, but also that investments in the electricity and gas network risk to be delayed or not to be conducted and a risk of a decrease in the willingness to invest in this industry.

Small-scale electricity producers, primarily owners of solar power plants, will have poorer economic conditions as a result of the Inquiry's proposals to repeal provisions on exemptions and reductions of connection and transfer fees, from which small-scale producers currently benefit.

Electricity and gas network customers will be affected mainly by possible effects on network charges. Of the Inquiry's proposals, the repeal of the Act on special scope for investment for electrical grid operations can be expected to have the biggest such impact. This repeal makes network operators' revenue caps lower than they otherwise would be and thus means that network charges for the average electricity network customer will be lower.

As the national regulatory authority, Ei will have a clearer and more prominent role. This will mean a heavier workload and, in the view of the Inquiry, it is reasonable to review the authority's appropriation. Increasing Ei's administrative appropriation means a smaller increase in expenditure for central government administration, which is proposed to be carried out through a redistribution of funds in Expenditure area 21 Energy. The Inquiry's proposals do not entail any other direct changes for the central government budget, but the central government revenues may be indirectly affected if the Inquiry's proposals affect network charges.

The assessment is that the Inquiry's proposals that aim to streamline the court examinations will lead to a marginal cost increase for the judicial system.

For the Swedish energy system, the most significant consequence will be less investment in electricity and gas networks, a possible result of some of the proposals. In the view of the Inquiry, it is of great importance that Ei follows these developments closely.

The Inquiry's proposals are expected to have primarily indirect environmental and climate impacts, which are difficult to quantify.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 11, 12 och 17 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätten vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätten vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2022:488.

12 §³

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande, och

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

Om ett mål som avses i andra stycket handläggs gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Det samma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvalt-

³ Senaste lydelse 2022:488.

ningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av ett mål efter en återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

17 §⁴

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 b eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighets-taxeringslagen (1979:1152), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighets-taxeringslagen (1979:1152), *el-lagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

⁴ Senaste lydelse 2022:488.

1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)¹

dels att 3 kap. 43, 44 och 57 §§, 4 kap. 11, 12 och 28–39 §§ och 5 kap. ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 43 §, 4 kap. 12, 28, 33, 36, 37 och 39 §§ ska utgå,

dels att 2 kap. 43 §, 4 kap. 1, 10 och 16 §§, 6 kap. 6 §, 8 kap. 19 § och 12 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., fyra nya paragrafer, 13 kap. 10–13 §§, och närmast före 13 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

¹ Senaste lydelse av

3 kap. 43 § 2022:596	5 kap. 14 § 2022:596	rubriken närmast före 3 kap. 43 § 2022:596
3 kap. 44 § 2022:596	5 kap. 15 § 2022:596	rubriken närmast före 4 kap. 12 § 2022:596
3 kap. 57 § 2022:596	5 kap. 16 § 2018:1448	rubriken närmast före 4 kap. 28 § 2022:596
4 kap. 11 § 2022:596	5 kap. 17 § 2018:1448	rubriken närmast före 4 kap. 33 § 2022:596
4 kap. 12 § 2022:596	5 kap. 18 § 2018:1448	rubriken närmast före 4 kap. 36 § 2022:596
4 kap. 28 § 2022:596	5 kap. 19 § 2022:596	rubriken närmast före 4 kap. 37 § 2022:596
4 kap. 29 § 2022:596	5 kap. 20 § 2018:1448	rubriken närmast före 4 kap. 39 § 2022:596
4 kap. 30 § 2022:596	5 kap. 21 § 2018:1448	rubriken till 5 kap. 2018:1448
4 kap. 31 § 2022:596	5 kap. 22 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 1 § 2018:1448
4 kap. 32 § 2022:596	5 kap. 23 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 2 § 2018:1448
4 kap. 33 § 2022:596	5 kap. 24 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 3 § 2018:1448
4 kap. 34 § 2022:596	5 kap. 25 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 6 § 2018:1448
4 kap. 35 § 2022:596	5 kap. 26 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 7 § 2018:1448
4 kap. 36 § 2022:596	5 kap. 27 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 9 § 2018:1448
4 kap. 37 § 2022:596	5 kap. 28 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 11 § 2018:1448
4 kap. 38 § 2022:596	5 kap. 29 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 12 a § 2022:596
4 kap. 39 § 2022:596	5 kap. 29 a § 2021:312	rubriken närmast före 5 kap. 13 § 2018:1448
5 kap. 1 § 2018:1448	5 kap. 30 § 2022:596	rubriken närmast före 5 kap. 15 § 2022:596
5 kap. 2 § 2018:1448	5 kap. 31 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 16 § 2018:1448
5 kap. 3 § 2018:1448	5 kap. 32 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 20 § 2018:1448
5 kap. 4 § 2018:1448	5 kap. 33 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 22 § 2018:1448
5 kap. 5 § 2018:1448	5 kap. 34 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 25 § 2018:1448
5 kap. 6 § 2018:1448	5 kap. 35 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 26 § 2018:1448
5 kap. 7 § 2018:1448	5 kap. 36 § 2021:741	rubriken närmast före 5 kap. 27 § 2018:1448
5 kap. 8 § 2018:1448	5 kap. 37 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 30 § 2018:1448
5 kap. 9 § 2018:1448	5 kap. 38 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 32 § 2018:1448
5 kap. 10 § 2018:1448	5 kap. 39 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 33 § 2018:1448
5 kap. 11 § 2018:1448	5 kap. 40 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 36 § 2018:1448
5 kap. 12 § 2018:1448	5 kap. 41 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 37 § 2018:1448
5 kap. 12 a § 2022:596	5 kap. 42 § 2018:1448	rubriken närmast före 5 kap. 38 § 2018:1448.
5 kap. 12 b § 2022:596	5 kap. 43 § 2018:1448	
5 kap. 13 § 2022:596		

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.**43 §²

En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd.

Tillstånd till en överlåtelse av en nätkoncession får beviljas endast om överlåtelsen sker till någon som uppfyller de krav som ställs på en nätkoncessionshavare enligt 16 §.

Om en intäktsram vid överlåtelsen ska fördelas enligt 5 kap. 33 § andra stycket, får tillstånd till överlåtelse inte lämnas om inte fördelningen har godkänts enligt 34 § första stycket samma kapitel.

Om en intäktsram vid överlåtelsen ska fördelas enligt 5 kap. 28 § andra stycket, får tillstånd till överlåtelse inte lämnas om inte fördelningen har godkänts enligt 29 § första stycket samma kapitel.

4 kap.1 §³

Den som har en nätkoncession ska på objektiva, icke-diskriminerande *och i övrigt skäliga* villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, om innehavaren av den elektriska anläggningen begär att den ska anslutas.

I fråga om lokalnät gäller anslutningsskyldigheten endast anläggningar inom koncessionsområdet.

Den som har en nätkoncession ska på objektiva *och* icke-diskriminerande villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, om innehavaren av den elektriska anläggningen begär att den ska anslutas.

10 §⁴

Avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att *nätkoncessionshavarens skäliga* kostnader för anslutningen täcks. *Särskild hänsyn ska tas till anslutningspunktens geo-*

Avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att *nätföretagets nödvändiga* kostnader för anslutningen täcks *på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätets funktion.*

² Senaste lydelse 2021:741.

³ Senaste lydelse 2022:596.

⁴ Senaste lydelse 2022:596.

grafiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten.

Om staten enligt ett avtal med ett nätföretag har finansierat åtgärder som är nödvändiga för att öka elnätets kapacitet för att underlätta anslutningen av anläggningar för produktion av förnybar el, ska avgiften för anslutning utformas så att den som vill ansluta en anläggning ersätter nätföretagets kostnader för sådana åtgärder i den del som svarar mot anläggningens andel av den totala kapacitetsökningen. Detta gäller även om nätkoncessionen överläts.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas.

16 §⁵

En nätkoncessionshavare är skyldig att överföra el för någon annans räkning på objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäliga villkor.

En nätkoncessionshavare är skyldig att överföra el för någon annans räkning på objektiva och icke-diskriminerande villkor.

5 kap. Intäktsram för nätverksamhet

Intäktsram och beslut om intäktsram

1 § En nätverksamhet ska för en tillsynsperiod ha en intäktsram som beslutas av nätmyndigheten.

Tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod.

Nätmyndigheten ska besluta om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar.

⁵ Senaste lydelse 2022:596.

2 § En intäktsram för intäkter från ett lokalnät ska bestämmas för varje koncessionsområde för sig.

Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 51 § har beslutat att flera nät-koncessioner för område ska redovisas samlat, ska dock de områdena anses vara ett koncessionsområde när intäktsramen bestäms.

3 § Om en nätkoncession för linje innefattas i redovisningen av en nätkoncession för område enligt 3 kap. 53 § andra stycket, ska koncessionerna anses vara en nätkoncession för område när intäktsramen bestäms.

4 § En intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett nätföretags regionnät i Sverige.

5 § En intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett transmissionsnät.

6 § Om ett transmissionsnätsföretag är systemansvarig myndighet, ska den del av verksamheten som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori anses ingå i företagets nätverksamhet när intäktsramen bestäms.

7 § Om ett transmissionsnätsföretag deltar i ett europeiskt samarbete som syftar till att utveckla och vidmakthålla en fungerande europeisk marknad för el, ska även den verksamheten anses ingå i företagets nätverksamhet när intäktsramen bestäms.

Preliminära metoder för att fastställa intäktsramar

8 § Nätmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram. Dessa metoder ska offentliggöras innan nätföretagen ska lämna uppgifter enligt 9 §. Relevanta aktörer ska ges skälig tid att yttra sig över de preliminära metoderna.

Uppgiftsskyldighet

9 § Ett nätföretag ska lämna de uppgifter till nätmyndigheten som myndigheten behöver för att bestämma intäktsramen.

10 § Om ett nätföretag inte lämnar uppgifter enligt 9 §, ska nätmyndigheten bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet.

Hur intäktsramen bestäms

11 § Bestämmelser om vad som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram finns i

1. direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av elmarknadsdirektivet,
2. EU:s elmarknadsförordning samt direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av förordningen, samt
3. denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

12 § Intäktsramen ska inte vara större än vad nätföretaget behöver

1. för driften av nätverksamheten, och
2. för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion.

13 § När intäktsramen bestäms ska hänsyn tas till i vilken utsträckning nätverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet. En sådan bedömning får medföra en ökning eller minskning av intäktsramen.

14 § När intäktsramen bestäms ska hänsyn tas till i vilken utsträckning flexibilitetstjänster används och förbättrar effektiviteten i nätverksamheten. En sådan bedömning får medföra en ökning eller minskning av intäktsramen.

Beslutet om intäktsram

15 § Av beslutet om intäktsram ska framgå

1. hur kostnaden för driften av nätverksamheten har beräknats,
2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i elnätet för att säkerställa dess funktion,
3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats,

4. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till om nätverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet,

5. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till användandet av flexibilitetstjänster, samt

6. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

16 § Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska nätmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på metoderna vid publiceringen enligt 8 §.

Omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden

17 § Nätmyndigheten får under tillsynsperioden ändra intäktsramen, om nätföretaget har ansökt om det och

1. det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av ramen vid en omprövning efter tillsynsperioden, eller

2. det annars finns särskilda skäl.

En ansökan om omprövning under tillsynsperioden ska handläggas skyndsamt.

18 § Nätmyndigheten ska ompröva ett beslut om intäktsram under tillsynsperioden och ändra ramen, om

1. nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek,

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Vid en omprövning enligt första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

Omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden

19 § Nätmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes.

Vid en omprövning ska nätmyndigheten senast tio månader efter tillsynsperiodens slut

1. fatta ett slutligt beslut i frågan om ändring av intäktsramen, om det inte finns särskilda hinder, eller

2. informera nätföretaget om att det slutliga beslutet i ändringsfrågan kommer att fattas vid en senare tidpunkt.

Om myndigheten fattar sitt slutliga beslut i ändringsfrågan senare än tio månader efter tillsynsperiodens slut utan att ha informerat enligt andra stycket 2, får beslutet inte innebära någon nackdel för nätföretaget.

20 § Vid en omprövning enligt 19 § ska nätmyndigheten

1. utgå från de uppgifter och metoder som använts för att bestämma intäktsramen och som framgår av det beslut om intäktsram som gäller för nätföretaget,

2. kontrollera om de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen överensstämmer med det faktiska utfallet för tillsynsperioden, och

3. ändra ramen i den utsträckning det är motiverat av att det faktiska utfallet för tillsynsperioden avviker från de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen.

21 § Utöver det som anges i 20 § 3 ska intäktsramen ändras, om

1. nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek, eller

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek.

I fall som avses i första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

Omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat nätföretag

22 § När en allmän förvaltningsdomstol har ändrat en intäktsram för ett nätföretag ska nätmyndigheten ompröva det beslut om intäktsram som gäller för ett annat nätföretag om det senare företaget

1. ansöker om omprövning inom tre månader efter det att domstolens avgörande har fått laga kraft, och

2. anför att de förhållanden som domstolen lagt till grund för ändring i det tidigare avgörandet även finns i fråga om sökandens intäktsram.

Omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats i fråga om en tidigare tillsynsperiod

23 § Om nätmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har ändrat intäktsramen i fråga om en tillsynsperiod som har gått till ända och det avgörandet har fått laga kraft, ska nätmyndigheten ompröva ett beslut om intäktsram för en senare tillsynsperiod och göra de ändringar som den ändrade ramen motiverar.

Avvikelser från intäktsramen

24 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har varit större än intäktsramen, ska nätmyndigheten besluta att ramen för en efterföljande tillsynsperiod ska minskas med ett belopp som motsvarar överskottet.

25 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, ska nätmyndigheten besluta att ramen för den närmast följande tillsynsperioden ska minskas med ett överdebiteringstillägg.

Beräkningen av överdebiteringstillägget ska grundas på den del av de samlade intäkterna från nätverksamheten som 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.

26 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska nätmyndigheten besluta att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från nätverksamheten får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet.

Nätmyndigheten får besluta att nätföretaget får uppbära beloppet eller en del av beloppet även under den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden om nätföretaget ansöker om det. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Det belopp som nätmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från nätverksamheten vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta gäller dock endast i den utsträckning intäkterna från nätverksamheten annars skulle överstiga intäktsramen.

Besluts giltighet

27 § Ett beslut av nätmyndigheten enligt 1, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 § gäller omedelbart.

Intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession

28 § Om ett nätföretag överlåter en nätkoncession, ska vid tillämpningen av detta kapitel den intäktsram som gäller för koncessionen fortsätta att gälla efter överlåtelsen och det nätföretag som har tagit över koncessionen träda in i överlåtarens ställe.

Om intäktsramen är en gemensam ram för den överlåtna koncessionen och en annan nätkoncession, ska överlåtaren och det nätföretag som har tagit över koncessionen fördela ramen proportionerligt i förhållande till värdet av den anläggning som överlåtits och på samma sätt fördela intäkter som överstiger eller understiger intäktsramen och överdebiteringstillägg. Fördelningen får dock göras på ett annat sätt, om det finns särskilda skäl.

29 § En fördelning enligt 28 § andra stycket ska godkännas före överlåtelsen. Fråga om godkännande prövas av nätmyndigheten. Regeringen ska dock pröva frågan, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

Ett förslag till fördelning ska lämnas in till nätmyndigheten tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget.

30 § Ett ärende om godkännande av en fördelning enligt 29 § ska handläggas skyndsamt.

Ändring av koncessionsgränser

31 § Om nätmyndigheten ändrar gränserna för en nätkoncession för område enligt 2 kap. 38 §, ska myndigheten besluta om en fördelning av berörda intäktsramar som är proportionerlig i förhållande till värdet av den anläggning som är hänförlig till gränsändringen och på samma sätt fördela intäkter som överstiger eller understiger intäktsramen och överdebiteringstillägg. Fördelningen får dock göras på ett annat sätt, om det finns särskilda skäl.

Skyldighet att lämna uppgifter

32 § Ett nätföretag ska till nätmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för en prövning enligt 18, 19, 23 och 31 §§.

Förseningsavgift

33 § Ett nätföretag ska betala en förseningsavgift på 100 000 kronor till staten, om företaget inte inom den tid som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till 9 § lämnar de uppgifter som behövs för att bestämma intäktsramen.

Om uppgifterna inte har kommit in inom två månader från det att nätmyndigheten skickade ett meddelande till nätföretaget med information om beslutet att ta ut avgift enligt första stycket, ska nätföretaget betala en ny förseningsavgift på 100 000 kronor.

34 § En förseningsavgift enligt 33 § ska efterskänkas helt eller delvis, om underlåtenheten är liten med hänsyn till de uppgifter som nätmyndigheten behöver för att bestämma intäktsramen eller till förseningens längd.

Förseningsavgiften ska efterskänkas helt, om

1. underlåtenheten är ursäktlig med hänsyn till omständigheter som nätföretaget inte har kunnat råda över, eller
2. det annars är oskäligt att ta ut den.

Om det som förekommit i ärendet föranleder det, ska frågan om att efterskänka en avgift tas upp även om något yrkande om detta inte har gjorts.

35 § Nätmyndigheten ska besluta att ta ut förseningsavgift från ett nätföretag, om det enligt 33 och 34 §§ finns förutsättningar för att ta ut avgiften. När myndigheten har beslutat att ta ut en avgift, ska myndigheten skicka ett meddelande med information om beslutet till nätföretaget.

36 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppsmaning, ska avgiften lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utskönningsbalken ske.

37 § Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning enligt 36 § inte behöver ske för mindre belopp när det gäller förseningsavgift enligt detta kapitel.

38 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka en betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, ska ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek ska 65 kap. 4 § tredje stycket skatteförarandelagen (2011:1244) tillämpas.

Bemyndiganden

39 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka kostnader för driften av en nätverksamhet som ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram,
2. vad som avses med att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion,
3. vad som avses med effektivt utnyttjande av elnätet,
4. vilka krav som ska vara uppfyllda för att flexibilitetstjänster ska anses förbättra effektiviteten i nätverksamheten, samt
5. hur nätföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §⁶

Ett nätföretag ska debitera en elproducent kostnaden för en mätare med tillhörande insamlingsutrustning och för dess installation i inmatningspunkten hos elproducenten. *Detta gäller dock inte de elproducenter som avses i 4 kap. 37 §.*

Ett nätföretag ska debitera en elproducent kostnaden för en mätare med tillhörande insamlingsutrustning och för dess installation i inmatningspunkten hos elproducenten.

8 kap.

19 §⁷

Nätmyndigheten ska godkänna de metoder som avses i 18 §, om metoderna kan antas leda till att *villkoren i avtalen blir objektiva* och icke-diskriminerande.

Nätmyndigheten ska godkänna de metoder som avses i 18 §, om metoderna kan antas leda till att *balanstjänster*

1. *utförs så effektivt som möjligt,*

⁶ Senaste lydelse 2022:596.

⁷ Senaste lydelse 2023:238.

2. ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och

3. tillhandahålls på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt.

Nätmyndighetens beslut i fråga om godkännande gäller omedelbart. Nätmyndigheten ska delge beslutet enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

12 kap.

14 §⁸

Nätmyndigheten ska fatta beslut i ett ärende inom två månader från det att en anmälan kom in till myndigheten om anmälan

1. har lämnats in av någon som har ett intresse i saken, och

2. innehåller ett påstående om att ett nätföretag inte följer bestämmelser som omfattas av nätmyndighetens tillsyn enligt 1 §.

Om nätmyndigheten behöver ytterligare tid för att avgöra ärendet, får myndigheten förlänga tiden med två månader eller, om sökanden medger det, med den ytterligare tid som kan behövas för att ärendet ska kunna avgöras.

Första och andra styckena gäller inte om en tvist i fråga om den skyldighet som anmälan avser ska tas upp av nätmyndigheten enligt 3 kap. 44 §, 4 kap. 13 eller 39 § eller 6 kap. 8 §.

Första och andra styckena gäller inte om en tvist i fråga om den skyldighet som anmälan avser ska tas upp av nätmyndigheten enligt 4 kap. 13 § eller 6 kap. 8 §.

13 kap.

Handläggning i domstol

10 §

Ett mål i förvaltningsrätt och kammarrätt ska handläggas skyndsamt, om det avser överprövning av beslut enligt 5 kap. 1, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 §.

⁸ Senaste lydelse 2022:596.

11 §

Vid prövningen av mål som avses i 10 § ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Detta gäller dock inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

12 §

Vid prövningen av mål som avses i 10 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde- tionde styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt med dessa ska dock även en ekonomisk expert

ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

13 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 11 och 12 §§. Om det, medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål, inträffar en omständighet som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. För överklagade avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 13 kap. 10 §.
 3. För mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 13 kap. 11–13 §§.

1.3 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturgaslagen (2005:403)¹

dels att 6 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 5 och 6 §§, 4 kap. 5 och 6 §§, 7 kap. 5 §, 9 kap. 1 § och 11 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 6 kap., fyra nya paragrafer, 11 kap. 5–8 §§, och närmast före 11 kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Den som innehar en naturgasledning är skyldig att *på skäligen villkor* ansluta andra naturgasledningar samt lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar. Detsamma gäller vid återinkoppling av en befintlig naturgasledning, ändring av den avtalade kapaciteten i anslutningspunkten samt ändring av tiden för överföringen.

Den som innehar en naturgasledning är skyldig att ansluta andra naturgasledningar samt lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar. Detsamma gäller vid återinkoppling av en befintlig naturgasledning, ändring av den avtalade kapaciteten i anslutningspunkten samt ändring av tiden för överföringen.

Skyldighet föreligger inte om den först nämnda ledningen saknar kapacitet för den begärda åtgärden eller om det annars finns särskilda skäl.

¹ Senaste lydelse av

6 kap. 1 § 2010:603
6 kap. 1 a § 2017:1029
6 kap. 1 b § 2013:209
6 kap. 2 § 2013:209
6 kap. 3 § 2013:209
6 kap. 4 § 2013:209
6 kap. 5 § 2013:209
6 kap. 6 § 2013:209
6 kap. 7 § 2013:209
6 kap. 8 § 2013:209
6 kap. 9 § 2013:209
6 kap. 10 § 2013:209
6 kap. 11 § 2013:209
6 kap. 12 § 2013:209
6 kap. 13 § 2013:209
6 kap. 14 § 2013:209

6 kap. 15 § 2013:209
6 kap. 16 § 2013:209
6 kap. 17 § 2013:209
6 kap. 18 § 2013:209
6 kap. 19 § 2013:209
6 kap. 20 § 2013:209
6 kap. 21 § 2013:209
6 kap. 22 § 2013:209
6 kap. 23 § 2013:209
6 kap. 24 § 2013:209

rubriken till 6 kap. 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 1 § 2017:1029
rubriken närmast före 6 kap. 2 § 2013:209
rubriken närmast efter 6 kap. 5 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 6 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 10 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 11 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 12 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 13 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 15 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 18 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 19 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 21 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 22 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 23 § 2013:209
rubriken närmast före 6 kap. 24 § 2013:209.

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

6 §

Den som innehar en naturgasledning är skyldig att *på skäliga villkor* överföra naturgas. Den som innehar en naturgasledning är skyldig att överföra naturgas.

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

4 kap.

5 §

Den som innehar en lagringsanläggning är skyldig att *på skäliga villkor* lagra naturgas för annans räkning. Den som innehar en transmissionsledning för överföring av naturgas har motsvarande lagringsskyldighet. Den som innehar en lagringsanläggning är skyldig att lagra naturgas för annans räkning. Den som innehar en transmissionsledning för överföring av naturgas har motsvarande lagringsskyldighet.

Skyldighet att lagra naturgas föreligger inte om anläggningen eller ledningen saknar kapacitet för den begärda lagringen eller om det annars finns särskilda skäl.

6 §

Den som innehar en förgasningsanläggning är skyldig att *på skäliga villkor* mata in naturgas som innehas av annan. Den som innehar en förgasningsanläggning är skyldig att mata in naturgas som innehas av annan.

Skyldighet föreligger inte om anläggningen saknar kapacitet för det begärda tillträdet eller om det annars finns särskilda skäl.

6 kap. Avgifter och övriga villkor för tillträde till naturgasledningar och andra anläggningar

Avgifter och övriga villkor för anslutning

1 § Avgifter och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § ska vara objektiva, icke-diskriminerande och ska täcka nöd-

vändiga kostnader för anslutningen på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa verksamhetens funktion.

2 § Den som innehar en naturgasledning ska

1. i samband med att ny anslutning begärs inom skälig tid lämna skriftlig uppgift om avgiften och övriga villkor för anslutningen,

2. på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om de villkor som i fråga om anslutning för inmatning av naturgas gäller för gasens kvalitet, lukt eller tryck, och

3. offentliggöra de metoder som används för att utforma avgifter för anslutning och de villkor som avses i 2.

3 § Den som bedriver överföring av naturgas får inte ingå avtal om sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § förrän de metoder som har använts för att utforma avtalsvillkoren har prövats av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska godkänna metoderna, om de kan antas leda till att avtalsvillkoren uppfyller kraven på att vara objektiva och icke-diskriminerande.

Om tillsynsmyndigheten inte godkänner de metoder som föreslås i en ansökan, ska myndigheten i beslutet ange de metoder som i stället ska tillämpas.

Tillsynsmyndigheten ska delge beslut enligt första och andra styckena enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

Avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och förgasning

4 § Avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till en förgasningsanläggning ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

5 § Villkoren för överföring av naturgas ska utformas så att den avgift en kund betalar för överföringen till sin anslutningspunkt innefattar avgift för överföringen i samtliga rörledningar genom vilka överföringen sker.

6 § Den som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning ska offentliggöra avgifter och övriga villkor för överföring, lagring, respektive tillträde till anläggningen samt på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om villkoren.

7 § Den som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning får inte ingå avtal om överföring, lagring eller tillträde till en förgasningsanläggning förrän de metoder som har använts för att utforma andra avtalsvillkor än avgifter har prövats av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska godkänna metoderna om de kan antas leda till att avtalsvillkoren uppfyller kraven på att vara objektiva och icke-diskriminerande.

Om tillsynsmyndigheten inte godkänner de metoder som föreslås i en ansökan, ska myndigheten i beslutet ange de metoder som i stället ska tillämpas.

Tillsynsmyndigheten ska delge beslut enligt första och andra styckena enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter

Intäktsram och beslut om intäktsram

8 § Företag som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning ska för en tillsynsperiod ha en intäktsram som beslutas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod.

Tillsynsmyndigheten ska besluta om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar.

9 § En intäktsram ska beslutas var för sig för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning.

Ett beslut om intäktsram för transmission ska omfatta även intäkter från lagring i rörledning.

Preliminära metoder för att fastställa intäktsramar

10 § Tillsynsmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram. Dessa metoder ska offentliggöras innan naturgasföretagen ska lämna uppgifter enligt 11 §. Relevanta aktörer ska ges skälig tid att yttra sig över de preliminära metoderna.

Uppgiftsskyldighet

11 § Ett sådant naturgasföretag som avses i 8 § ska lämna de uppgifter till tillsynsmyndigheten som myndigheten behöver för att bestämma intäktsramen.

12 § Om ett sådant naturgasföretag som avses i 8 § inte lämnar uppgifter enligt 11 §, ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet.

Hur intäktsramen bestäms

13 § Bestämmelser om vad som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram finns i

1. direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005 samt direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av förordningen, samt

3. denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

14 § Intäktsramen ska inte vara större än vad naturgasföretaget behöver

1. för driften av den verksamhet som intäktsramen avser, och
2. för att göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion.

Beslutet om intäktsram

15 § Av beslutet om intäktsram ska framgå

1. hur kostnaden för driften av den verksamhet som intäktsramen avser har beräknats,
2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion,
3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats, samt
4. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

16 § Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska tillsynsmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på metoderna vid publiceringen enligt 10 §.

Omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden

17 § Tillsynsmyndigheten får under tillsynsperioden ändra intäktsramen, om naturgasföretaget har ansökt om det och

1. det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen vid en omprövning efter tillsynsperioden, eller
2. det annars finns särskilda skäl.

En ansökan om omprövning under tillsynsperioden ska handläggas skyndsamt.

18 § Tillsynsmyndigheten ska ompröva ett beslut om intäktsram under tillsynsperioden och ändra ramen, om

1. naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek,
2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden

19 § Tillsynsmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes.

Vid en omprövning ska tillsynsmyndigheten senast tio månader efter tillsynsperiodens slut

1. fatta ett slutligt beslut i frågan om ändring av intäktsramen, om det inte finns särskilda hinder, eller

2. informera naturgasföretaget om att det slutliga beslutet i ändringsfrågan kommer att fattas vid en senare tidpunkt.

Om myndigheten fattar sitt slutliga beslut i ändringsfrågan senare än tio månader efter tillsynsperiodens slut utan att ha informerat enligt andra stycket 2, får beslutet inte innebära någon nackdel för naturgasföretaget.

20 § Vid en omprövning enligt 19 § ska tillsynsmyndigheten

1. utgå från de uppgifter och metoder som använts för att bestämma intäktsramen och som framgår av det beslut om intäktsram som gäller för naturgasföretaget,

2. kontrollera om de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen överensstämmer med det faktiska utfallet för tillsynsperioden, och

3. ändra ramen i den utsträckning det är motiverat av att det faktiska utfallet för tillsynsperioden avviker från de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen.

21 § Utöver det som anges i 20 § 3 ska intäktsramen ändras, om

1. naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek, eller

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek.

I fall som avses i första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

Omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat naturgasföretag

22 § När en allmän förvaltningsdomstol har ändrat en intäktsram för ett naturgasföretag ska tillsynsmyndigheten ompröva det beslut om intäktsram som gäller för ett annat naturgasföretag om det senare företaget

1. ansöker om omprövning inom tre månader efter det att domstolens avgörande har fått laga kraft, och

2. anför att de förhållanden som domstolen lagt till grund för ändring i det tidigare avgörandet även finns i fråga om sökandens intäktsram.

Omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats i fråga om en tidigare tillsynsperiod

23 § Om tillsynsmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har ändrat intäktsramen i fråga om en tillsynsperiod som har gått till ända och det avgörandet har fått laga kraft, ska tillsynsmyndigheten ompröva ett beslut om intäktsram för en senare tillsynsperiod och göra de ändringar som den ändrade ramen motiverar.

Avvikelser från intäktsramen

24 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under tillsynsperioden har varit större än intäktsramen, ska tillsynsmyndigheten besluta att ramen för en efterföljande tillsynsperiod ska minskas med ett belopp som motsvarar överskottet.

25 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, ska tillsynsmyndigheten besluta att ramen för den närmast följande tillsynsperioden ska minskas med ett överdebiteringstillägg.

Beräkningen av överdebiteringstillägget ska grundas på den del av de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser som 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.

26 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska tillsynsmyndigheten besluta att naturgasföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från denna verksamhet får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet.

Tillsynsmyndigheten får besluta att naturgasföretaget får uppbära beloppet eller en del av beloppet även under den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden om naturgasföretaget ansöker om det. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Det belopp som tillsynsmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från den verksamhet som intäktsramen avser vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta gäller dock endast i den utsträckning intäkterna från verksamheten annars skulle överstiga intäktsramen.

Besluts giltighet

27 § Ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 3, 7, 8, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 § gäller omedelbart.

Intäktsram vid överlåtelse av verksamhet

28 § Om ett naturgasföretag överlåter en verksamhet för vilken en intäktsram har fastställts, ska den fastställda intäktsramen gälla för förvärvaren av verksamheten.

Förvärvaren träder även i övrigt i överlåtarens ställe när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel om intäktsramen på den överlåtna verksamheten.

Skyldighet att lämna uppgifter

29 § Ett naturgasföretag ska till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för prövning enligt 18, 19 och 23 §§.

Förseningsavgift

30 § Ett naturgasföretag ska betala en förseningsavgift på 100 000 kronor till staten, om företaget inte inom den tid som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till 11 § lämnar de uppgifter som behövs för att bestämma intäktsramen.

Om uppgifterna inte har kommit in inom två månader från det att tillsynsmyndigheten skickade ett meddelande till naturgasföretaget med information om beslutet att ta ut avgift enligt första stycket, ska naturgasföretaget betala en ny förseningsavgift på 100 000 kronor.

31 § En förseningsavgift enligt 30 § ska efterskänkas helt eller delvis, om underlåtenheten är liten med hänsyn till de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att bestämma intäktsramen eller till förseningens längd.

Förseningsavgiften ska efterskänkas helt, om

1. underlåtenheten är ursäktlig med hänsyn till omständigheter som naturgasföretaget inte har kunnat råda över, eller
2. det annars är oskäligt att ta ut den.

Om det som förekommit i ärendet föranleder det, ska frågan om att efterskänka en avgift tas upp även om något yrkande om detta inte har gjorts.

32 § Tillsynsmyndigheten ska besluta att ta ut förseningsavgift från ett naturgasföretag, om det enligt 30 och 31 §§ finns förutsättningar för att ta ut avgiften. När myndigheten har beslutat att ta ut en avgift, ska myndigheten skicka ett meddelande med information om beslutet till naturgasföretaget.

33 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, ska avgiften lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utskökningsbalken ske.

34 § Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning enligt 33 § inte behöver ske för mindre belopp när det gäller förseningsavgift enligt detta kapitel.

35 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka en betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, ska ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek ska 65 kap. 4 § tredje stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas.

Bemyndiganden

36 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur avgiften och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § ska utformas,

2. skyldigheterna i 2 §,

3. offentliggörande av sådana villkor som avses i 6 §,

4. vilka kostnader för driften av den verksamhet som intäktsramen avser ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram,

5. vad som avses med att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa verksamhetens funktion,

6. undantag från skyldigheterna enligt 3, 7 och 8 §§ i fråga om naturgasledning eller ledningsnät som används för överföring av naturgas uteslutande inom ett geografiskt avgränsat område som används för industriell eller kommersiell verksamhet, samt

7. hur naturgasföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***7 kap.**5 §²

Villkoren i balansavtalen ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

Den systembalansansvarige får inte ingå balansavtal förrän avtalsvillkoren har godkänts av tillsynsmyndigheten.

Godkännande ska lämnas, om villkoren uppfyller kraven enligt första stycket.

Den systembalansansvarige får inte ingå balansavtal förrän avtalsvillkoren har godkänts av tillsynsmyndigheten.

Godkännande ska lämnas, om villkoren kan antas leda till att balanstjänster

- 1. utförs så effektivt som möjligt,*
- 2. ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och*
- 3. tillhandahålls på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt.*

Ett beslut enligt andra stycket gäller omedelbart. Tillsynsmyndigheten ska delge beslutet enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

Tillsynsmyndighetens beslut i fråga om godkännande gäller omedelbart. Tillsynsmyndigheten ska delge beslutet enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

9 kap.1 §³

Den som har ansökt om koncession som avser byggande av en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasnings-

Den som har ansökt om koncession som avser byggande av en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasnings-

² Senaste lydelse 2013:209.

³ Senaste lydelse 2014:246.

anläggning får, om den berörda ledningen eller anläggningen är av större omfattning, beviljas undantag från skyldigheterna enligt 3 kap. 2–2 d, 5 och 6 §§, 4 kap. 5 och 6 §§, 6 kap. 1–6 §§ och 7 kap. 5 §.

Detsamma gäller den som har ansökt om koncession som avser ett väsentligt utökande av kapaciteten i en befintlig sådan ledning eller anläggning.

Ett beslut om undantag får avse hela eller en del av kapaciteten i den berörda ledningen eller anläggningen.

11 kap.

4 §⁴

Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 2 kap. 15 och 16 §§, 6 kap. 1 b, 5, 8, 14–16 och 18 §§, 7 kap. 5 § andra stycket samt 10 kap. 3, 4, 7 och 10 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 2 kap. 15 och 16 §§, 6 kap. 3, 7, 8, 11, 17–19, 22–26 och 32 §§, 7 kap. 5 § andra stycket samt 10 kap. 3, 4, 7 och 10 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Regeringen meddelar föreskrifter om överklagande till regeringen av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

⁴ Senaste lydelse 2013:209.

Handläggning i domstol

5 §

Ett mål i förvaltningsrätt och kammarrätt ska handläggas skyndsamt, om det avser överprövning av beslut enligt 6 kap. 8, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 §.

6 §

Vid prövningen av mål som avses i 5 § ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Detta gäller dock inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

7 §

Vid prövningen av mål som avses i 5 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde- tionde styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt med dessa ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 6 och 7 §§. Om det, medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål, inträffar en omständighet som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. För överklagade avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 11 kap. 5 §.
 3. För mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 11 kap. 6–8 §§.

1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet

Härigenom föreskrivs att lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag består enligt kommittédirektiven i att se över reglerna om de avgifter som elnäts- och naturgasföretagen tar ut för att ge tillgång till nät och annan infrastruktur.¹ Syftet med utredningen är att åstadkomma ett regelverk som är förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (gasmarknadsdirektivet).

Utredningen ska särskilt se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland och bestämmelserna om överklagande av den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur.

I sitt arbete ska utredningen på ett tydligt sätt ta till vara kundernas intressen och nätföretagens roll i utvecklingen och utbyggnaden av el- och naturgasnäten i Sverige för att på bästa sätt kunna möta nuvarande och framtida utmaningar. Arbetet ska bedrivas i samråd med Energimarknadsinspektionen och bransch- och kundorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

¹ Kommittédirektiv, dir. 2022:20, se bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens utgångspunkt har varit dagens reglering och hur den uppfyller EU-rättens krav. En juridisk analys av EU-domstolens dom i mål C-718/18 har genomförts och ytterligare rättsfall både från EU-domstolen och svenska domstolar har studerats i arbetet. Utredningen har också varit i kontakt med relevanta aktörer i flera andra berörda länder² och inhämtat information från inhemska intressenter.³

Utredningen har haft en expertgrupp bestående av tio personer till sitt förfogande.⁴ Experterna har med sina kunskaper och erfarenheter bidragit till att utveckla förslagen, kvalitetssäkra underlaget och komplettera analysen som ligger till grund för betänkandet. Expertgruppen har sammanträtt sju gånger under utredningens gång.

2.3 Betänkandets disposition

I betänkandet behandlas utredningens förslag om hur den svenska lagstiftningen bör ändras för att uppfylla EU-rättens krav. Därutöver lämnar utredningen förslag för att stärka kundernas ställning och effektivisera domstolsprövningarna i mål som rör intäktsrambeslut.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av el- och gasnäten i Sverige.

Kapitel 4 innehåller en beskrivning av dagens regelverk för förhandsprövning och hur EU-rätten har implementerats i svensk lagstiftning.

Kapitel 5 redogör för EU-domstolens dom och hur den har behandlats i efterföljande nationella domstolsprövningar.

Kapitel 6 utgörs av en internationell utblick.

Kapitel 7 innehåller utredningens överväganden om behovet av regelförändringar.

Kapitel 8 innehåller utredningens förslag till ny reglering om intäktsramar för el- och naturgassystem.

² Utredningen har varit i kontakt med representanter för departement och myndigheter i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland samt Europeiska kommissionen och Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter, ACER.

³ Information och synpunkter har inhämtats från Affärsverket svenska kraftnät, Elinorr, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsbyrån, Energimarknadsinspektionen, E.ON Energidistribution AB, Göteborg Energi, Klimat- och näringslivsdepartementet, Konsumentverket, Lokalkraft Sverige, Post- och telestyrelsen, Svensk Solenergi, Svensk Vindenergi, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), Domstolsverket samt Domarnämnden och ett flertal domstolar.

⁴ Expertgruppen har bestått av representanter för Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Företagarna, Kammarrätten i Stockholm, Klimat- och näringslivsdepartementet, Nordion Energi, SKGS samt Uppsala universitet.

Kapitel 9 innehåller en analys av domstolsprövningarna och förslag för att effektivisera dem.

Kapitel 10 beskriver kundernas ställning och innehåller förslag för att stärka den.

Kapitel 11 behandlar utredningens förslag om att förändra rättens sammansättning i mål om intäktsramar.

Kapitel 12 beskriver ikraftträdande och behov av övergångsbestämmelser.

Kapitel 13 innehåller en konsekvensanalys av utredningens förslag.

Kapitel 14 innehåller författningskommentarer.

Särskilt yttrande har lämnats av experterna Ronald Liljegren och Christian Marling.

Till betänkandet har fogats följande bilagor:

1. Utredningens uppdrag, dir. 2022:20.
2. EU-domstolens dom i mål C-718/18.

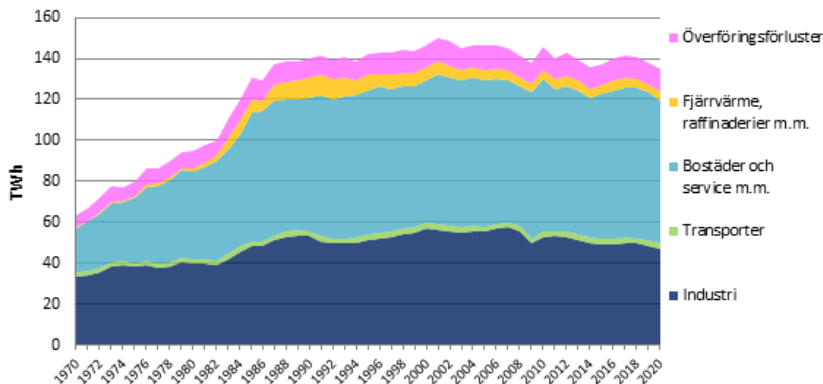
3 De svenska el- och gasnäten

3.1 Elnätet i Sverige

De flesta i vårt samhälle, såväl privatpersoner som företag, är beroende av en stabil försörjning av el för att klara alltifrån hushållsarbete och fritidsaktiviteter till transporter och produktion. Eftersom el oftast framställs på en annan plats än den förbrukas behöver elen överföras. Detta sker huvudsakligen med ett elnät, även om batterier i viss utsträckning kan användas för att lagra energin. Genom elnätets utbyggnad kan energiproduktion i olika delar av landet användas i hela landet och ett eventuellt överskott kan exporteras till andra länder, samtidigt som det ger möjligheter att importera vid behov. Sverige är i dag nettoexportör av el, men har importbehov under vissa av årets timmar. Elnätet är en förutsättning för en välfungerande elmarknad och kan möjliggöra att elproduktionen sker med hög effektivitet, till lägsta möjliga kostnad och med låg miljöpåverkan.

Elanvändningen har varierat över tid. På längre sikt har en elektrifiering skett av Sveriges energiintensiva industri som medför fördelar både för miljö och konkurrenskraft, en utveckling som delvis har möjliggjorts av ett väl utbyggt elnät. På samma sätt är produktion och överföring av el en förutsättning för etablering av nya verksamheter med stora elbehov, till exempel storskalig laddning av fordon, datalagring och batteritillverkning. Samtidigt som ekonomin och befolkningen utvecklas och nya behov uppstår sker en ständig effektivisering av elanvändningen, vilket har bidragit till att den totala elanvändningen i Sverige har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet, se figur 3.1.

Figur 3.1 Elanvändning per sektor, 1970–2020



Källa: Energiläget i siffror 2022, Energimyndigheten.

Ett väl utbyggt elnät är också en förutsättning för att klara de variationer som uppstår i elproduktion och elanvändning över tid, bland annat beroende på väder och konjunktur. Exempelvis kan både vind- och vattenkraftproduktion variera relativt mycket beroende på vindstyrka och mängden nederbörd. Även elanvändningen uppvisar väderberoende variationer, eftersom uppvärmning står för en stor del av förbrukningen. Dessa variationer gör att elnätet har en avgörande funktion inom landet, samtidigt som det också möjliggör import och export till och från våra grannländer.

3.1.1 Elnätets struktur och uppbyggnad

Sveriges elnät består utöver utlandsförbindelser av transmissionsnät och distributionsnät. Totalt består elnätet av ungefär 590 000 kilometer ledning, varav 430 000 kilometer är jordkabel och 160 000 kilometer utgörs av luftledningar. Därtill finns transformator- och kopplingsstationer som binder samman ledningar med olika spänningsnivåer.

Transmissionsnätet, som tidigare kallades för stamnätet, använder hög elspänning, huvudsakligen 400 eller 220 kilovolt (kV). Nätet överför stora mängder el från de stora elproducenterna till de regionala distributionsnäten. Det löper genom hela landet och kopplar ihop Sveriges elnät med andra länders elnät. Stora elproduktionsanläggningar och vissa mycket stora elanvändare är anslutna direkt till

transmissionsnätet. Transmissionsnätet är sammankopplat med Danmark, Norge, Finland, Polen, Litauen och Tyskland och förvaltas av Affärsverket svenska kraftnät.

Sveriges distributionsnät består av regionnät och lokalnät. Regionnäten ansluter till transmissionsnätet och distribuerar elen vidare ut till lokalnäten. Vissa stora elanvändare och en del mellanstora elproducenter är anslutna direkt till regionnätet. Lokalnäten ägs av många olika elnätsföretag och distribuerar elen till de flesta användarna, såsom hushåll och företag. Mindre och medelstora elproducenter kan också vara anslutna till lokalnätet, exempelvis stora solcellsparker, vindkraftverk eller enskilda som säljer överskottet av sin husbehovsproduktion.

Elnätsföretagen har ensamrätt för distribution av el inom ett geografiskt avgränsat område. För att få bygga och driva elnät krävs ett särskilt tillstånd, så kallad nätkoncession. Energimarknadsinspektionen (Ei) är tillsynsansvarig myndighet för elnätsföretagen och beviljar nätkoncession. För att säkerställa att elnätsföretagen inte utnyttjar sin monopolställning beslutar också Ei om begränsningar av företagets intäkter genom den så kallade intäktsramsregleringen.¹

3.1.2 Nätföretagens ägarstruktur

Det svenska transmissionsnätet ägs av staten och förvaltas av Svenska kraftnät. Regionnätet ägs till största delen av de tre företagen Ellevio AB, E.ON Energidistribution AB och Vattenfall Eldistribution AB, medan lokalnäten ägs av 145 företag av varierande storlek och med olika ägandeformer.² Ägarna utgörs av staten, kommuner, ekonomiska föreningar, pensions- och riskkapital samt börsnoterade företag. Knappt hundra av nätföretagen är kommunägda och knappt trettio ägs av en ekonomisk förening. Sexton av företagen är privatägda.

När elmarknaden omreglerades 1996 skildes handel och produktion från överföringen. Tanken var att konkurrensutsätta handel och produktion av el, så att resurserna skulle kunna användas mer effektivt och kostnaderna sänkas. Det bedömdes att elnäten, som utgör naturliga monopol, även fortsatt skulle vara prisreglerade. För att

¹ Fakta i avsnittet är till stor del hämtad från Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2021*, Ei R2022:06 och Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2022*, Ei R2023:12.

² Uppgift från Energimarknadsinspektionen, november 2022.

förhindra korssubventionering får nätverksamhet i Sverige, liksom i andra EU-länder, inte bedrivas av samma juridiska person som bedriver produktion eller handel med el. Nätverksamhet ska även ekonomiskt redovisas skilt från all annan verksamhet. Regler finns också för funktionell åtskillnad, exempelvis att samma personer inte får sitta i styrelsen för ett elnätetsföretag och i styrelsen för ett företag som bedriver produktion eller handel med el.³ Enligt ellagen ska också företag som bedriver nätverksamhet inom en koncern som även bedriver produktion eller handel med el upprätta en övervakningsplan, där det framgår vilka åtgärder företaget avser genomföra för att motverka diskriminerande beteende gentemot övriga aktörer på marknaden.⁴ Motsvarande bestämmelser med strängare krav finns för transmissionsnätetsföretag.⁵

I skrivande stund finns det 313 nätkoncessioner för område och cirka 3 200 nätkoncessioner för linje.⁶

3.1.3 Elnätsregleringens syfte

Elnät utgör naturliga monopol, vilket innebär att det är mer samhällsekonomiskt effektivt att endast en aktör bedriver verksamhet inom ett visst geografiskt område, jämfört med att det exempelvis skulle finnas flera parallella elnät. Genom koncessionsförfarandet har enskilda nätföretag ensamrätt att bedriva elnätsverksamhet inom avgränsade geografiska områden. Som kund går det således inte att välja vilket nät man vill ansluta sig till.

Karaktäristiskt för ett naturligt monopol är att de fasta kostnaderna är mycket höga och att de rörliga kostnaderna är låga, något som stämmer väl in på elnätsverksamhet. På en monopolmarknad finns ingen konkurrens och kunderna kan inte byta leverantör om de är missnöjda med tjänsten. Att det är svårt för andra företag att träda in på marknaden gör att det finns risk att monopolisten utnyttjar sin ställning och tar ut höga priser. Prisnivån på en oreglerad monopolmarknad är därför vanligtvis högre än priset på en konkur-

³ Kraven på funktionell åtskillnad gäller för distributionsnätetsföretag som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare, och för transmissionsnätetsföretag.

⁴ 3 kap. 24–25 §§ ellagen (1997:857).

⁵ 3 kap. 30–37 §§ ellagen.

⁶ Uppgift från Energimarknadsinspektionen, november 2022.

rensutsatt marknad, vilket medför att monopolmarknader ofta är reglerade.

I syfte att säkerställa att de svenska elnätskunderna får betala ett skäligt pris för elnätstjänsten och för att ge kunderna en långsiktig leveranssäkerhet, samt trygga den svenska elförsörjningen har förhandsreglering införts.⁷ Förhandsregleringen syftar också till att ge elnätsföretagen stabila och långsiktiga villkor för sin elnätsverksamhet.⁸ Elnätsregleringens innehåll och historiska utveckling redogörs mer utförligt för i kapitel 4.

3.1.4 Framtida utmaningar

Elnätet är en förutsättning för en fungerande energiförsörjning. Behovet av nätutbyggnad beror till stor del av hur användning och produktion utvecklas, men också på politiska beslut. Det har länge funnits en politisk vilja att driva på utbyggnaden av förnybar el i Sverige och 2003 infördes elcertifikatsystemet för att främja den förnybara elproduktionen. År 2018 antogs ett nytt energipolitiskt mål om 100 procent förnybar elproduktion år 2040⁹, ett mål som 2023 ändrades till att gälla fossilfri elproduktion.¹⁰ Det finns också flera andra mål inom energi- och klimatpolitiken som indirekt påverkar behovet av utbyggnad av elnätet. Ett sådant är målet om minskade växthusgasutsläpp från inrikes transporter, som förväntas leda till en ökad andel elfordon.

I propositionen 2017/18:228 Energipolitikens inriktning redogörs för inriktningen för den svenska energipolitiken. I propositionen framgår bland annat att överföringskapaciteten inom Sverige och mellan Sverige och grannländerna ska öka, samt att Sverige ska driva på i EU för ökad sammankoppling mellan och inom länder. Vidare framgår att regelverken kring elnätet bör utvecklas för att säkerställa skäliga tariffer för kundkollektivet. Samma regelverk bör ständigt utvecklas för att säkerställa att en nödvändig utbyggnad av nätinfrastrukturen på alla nivåer sker på ett kostnadseffektivt sätt, att elnätet är en möjliggörare för nya produkter och tjänster samt att regel-

⁷ En mer utförlig bakgrund till införandet återfinns i prop. 2008/09:141.

⁸ En diskussion om syftet med elnätsregleringen finns bland annat i en dom av Förvaltningsrätten i Linköping (mål nr 9349-19 m.fl.) från den 26 februari 2021.

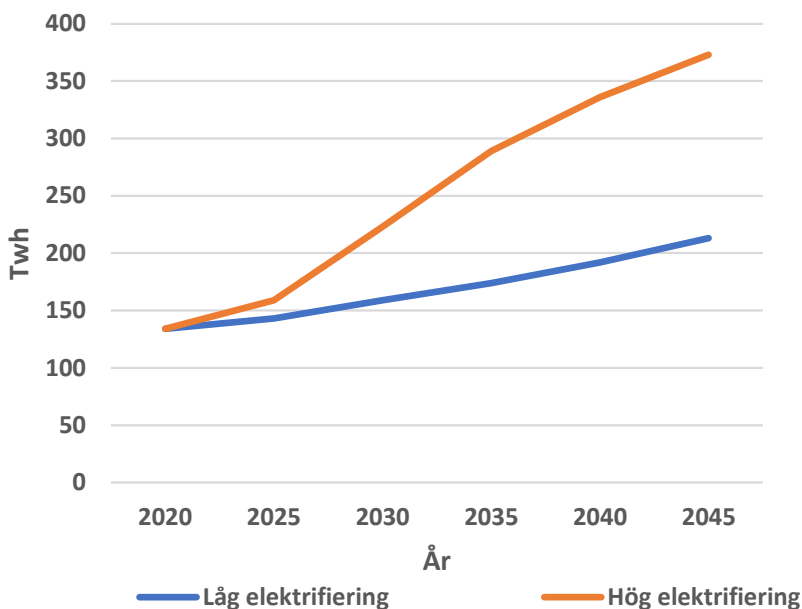
⁹ Se prop. 2017/18:228.

¹⁰ Se prop. 2022/23:99.

verket inte motverkar samhällsekonomiskt effektiva investeringar i ny elproduktion.

De politiska målsättningarna ska ses i ljuset av att prognoser och scenarier indikerar att efterfrågan på el kommer att öka kraftigt under de kommande decennierna. I ett myndighetsgemensamt uppdrag 2023 tog Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Ei och Trafikverket fram ett prognosspann för det framtida behovet av el, som illustreras nedan. Elbehovet för år 2045 varierade mellan 210 och 370 TWh, vilket illustrerar de stora osäkerheter som föreligger men som också kan fungera som indikation på den stora elefterfrågan som förutses.¹¹

Figur 3.2 Framtida elbehov, TWh



Källa: Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering, Energimyndigheten 2023:02.

Det ökande elbehovet beror främst på investeringar i stora elintensiva industrier, men också på att omställningen av transportsystemet leder till att el används i större utsträckning i transportsektorn. Samtidigt ökar den förnybara elproduktionen i form av vindkraft och

¹¹ För ytterligare prognoser över framtida elanvändning, se exempelvis Energiforsk och Profus underlagsrapport till Energiföretagen inom ramen för Färdplan el och Energimyndighetens scenarioarbete, www.energimyndigheten.se/statistik/prognoser-och-scenarier.

solceller, en utveckling som medför att elproduktionen kommer att bli mer decentraliserad i framtiden. Detta ställer krav på det svenska elnätet och de flesta bedömare är överens om att elnätet kommer att behöva byggas ut kraftigt för att de svenska samhällsmålen ska kunna nås.

Det svenska transmissionsnätet befinner sig också i en period av omfattande utbyggnad. Nätet förstärks för att möjliggöra ny elproduktion, fördjupa marknadsintegrationen med omvärlden och bidra till skapandet av en gemensam europeisk elmarknad. Under 2022 har uppmärksamheten kring överföringsförbindelserna mellan de olika elområdena varit stor och ytterligare belyst behovet av en utbyggnad av transmissionsnätet. Flera stora projekt pågår för att öka kapaciteten och driftsäkerheten i kraftsystemet, men ledtiderna för nätutbyggnad är långa.¹²

När framtidsutsikterna för det svenska elsystemet beskrivs är det viktigt att ha i åtanke att stora delar av regleringen av elmarknaden sker inom EU. Under 2018 beslutades exempelvis om ett paket av regler som syftar till att EU ska kunna nå upp till sina åtaganden i Parisavtalet och göra EU ledande i omställningen till ren energi. Detta kallas för Ren energi-paketet (Clean Energy Package) och innehåller nya regler för elmarknaden inom EU, bland annat i form av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (EU:s elmarknadsförordning). Dessa och annan relevant EU-reglering beskrivs närmare under avsnitt 4.1 om gällande reglering.

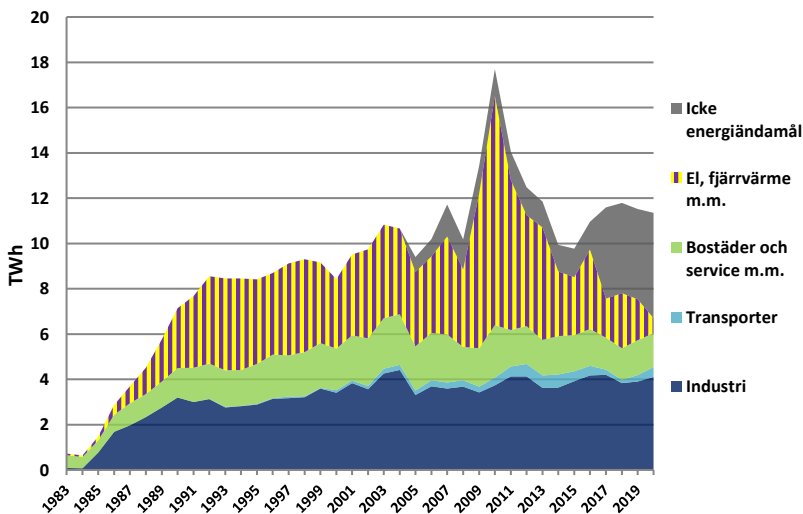
3.2 Gasnätet i Sverige

Naturgas introducerades i Sverige 1985 och svarar i dag för omkring tre procent av den totala energitillförseln, en begränsad användning jämfört med situationen i många andra europeiska länder. Sammantaget är det drygt 30 av Sveriges 290 kommuner som har tillgång till naturgas. Generellt sett utgör naturgas en större del av energimixen i de södra delarna av landet som Skåne, Halland, Småland och Väster-

¹² En redogörelse för dessa projekt finns på Svenska kraftnäts hemsida, www.svk.se.

götland, där naturgas står för omkring 20 procent av energitillförseln och är en viktig insatsvara till industriprocesser. Utöver industrin används naturgas för kraft- och fjärrvärmeproduktion, som fordonsbränsle, samt i hushåll som nyttjar gasen för uppvärmning och matlagning. Den naturgas som används i Sverige kommer till största delen via ledning från Danmark, men mindre volymer importereras i flytande form, LNG, via fartyg från bland annat Norge, samt från inmatning av biogas i nätet.

Figur 3.3 Användning av natur- och stadsgas per sektor, 1983–2020



Källa: Energiläget i siffror 2022, Energimyndigheten.

3.2.1 Gasnätets struktur och uppbyggnad

Det västsvenska naturgasnätet sträcker sig från Trelleborg till Stenungsund, fem mil norr om Göteborg. Ledningssystemet utgörs av transmissionsnätet som är cirka 600 kilometer långt, medan distributionsnätet består av uppskattningsvis 3 000 kilometer rörledning. I transmissionsledningarna transporteras gasen långa sträckor under högt tryck. Därefter sker en tryckreducering i mät- och reglerstationer innan det lokala distributionsnätet tar vid för transport till kund. Ett mindre lager finns tillgängligt för att balansansvariga ska kunna utjämna kortvariga konsumtionstoppar, men för lagring över

längre perioder måste Sverige förlita sig på anläggningar i andra länder, främst i Danmark. Det danska naturgassystemet är sammanlänkat med det europeiska naturgasnätet. Den danska och den västsvenska naturgasmarknaden ingår också i en gemensam balanseringszon och vanligtvis härstammar den gas som importeras till Sverige från gasfältet Tyra i danska Nordsjön. Dessa anläggningar är dock stängda för renovering, vilket gör att den västsvenska naturgasmarknaden fram till vintern 2023/2024 förväntas förses med gas från Kontinentaleuropa.¹³ Sedan 2022 kan också norsk naturgas komma till Sverige via Baltic Pipe, som går från Norge över Danmark till Polen.

Naturgas består huvudsakligen av metan och under 2022 utgjordes cirka 38 procent av gasen i det västsvenska naturgasnätet av biogas. Biogas som uppgraderas till naturgaskvalitet kan, i de flesta fall, föras in i naturgasnätet utan några tekniska konsekvenser för naturgasanvändarna. Ett flertal biogasproducenter är kopplade till det västsvenska naturgassystemet och två av dem är anslutna så att inmatning kan ske i transmissionsnätet. På den västsvenska naturgasmarknaden finns cirka 27 000 hushållskunder och även större kunder som industrier och kraftvärmeverk. Konsumtionen är ojämnt fördelad och ett 90-tal enskilda anläggningar använder ungefär 80 procent av all gas i systemet.¹⁴

Ett gasnät finns också i Stockholm, Solna och Sundbyberg, som består av cirka 520 kilometer gasrör och ett cirka 40 kilometer långt nät för fordonsgas. Stadsgasnätet leder gas till lägenheter och hus med gasvärme eller gasspis, restaurangkök samt till industrier. Fordonsgasnätet leder fordonsgas främst till tankstationer och bussdepåer. I Stockholmsområdet finns omkring 50 000 gasanvändare varav de flesta är hushållskunder och cirka 80 procent av den gas som distribueras genom nätet är biogas.

Naturgas transporteras också i flytande form med fartyg direkt till industrikunder. För närvarande finns två terminaler för flytande naturgas i Sverige, i Lysekil samt i Nynäshamn, men terminaler planeras på flera andra orter. På vissa håll finns också lokala gasledning, som främst används för att distribuera biogas från en produktionsanläggning till en eller flera tankstationer för fordonsgas i närområdet. Naturgas distribueras ibland även i så kallade flask-

¹³ Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2022*, Ei R2023:12.

¹⁴ Uppgifter från Energimyndighetens hemsida, www.energimyndigheten.se, den 23 november 2022.

paket, det vill säga sammankopplade gasflaskor som klarar mycket högt tryck. Att distribuera gas i flaskpaket är dyrt och används i regel endast när gas ska köras ut till tankstationer som inte har någon förbindelse med en gasledning.

3.2.2 Nätföretagens ägarstruktur

I Sverige ägs och drivs transmissionsnätet av Swedegas AB, som även har systembalansansvaret. Distributionsnätverksamheten i det västsvenska naturgassystemet bedrivs av fem gasnätsföretag (Göteborg Energi Gasnät AB, Kraftringen Nät AB, Varberg Energi AB, Weum Gas Aktiebolag och Öresundskraft AB). Stads- och fordonsgasnätet i Stockholmsområdet ägs av Gasnätet Stockholm AB. Av de ovan nämnda sju gasnätsföretagen är fyra kommunägda och tre privatägda.¹⁵

I likhet med de små lokala gasnäten som finns runt om i landet är gasnätet i Stockholm inte kopplat till något transmissionsnät. De nät som omfattas av naturgaslagens (2005:403) bestämmelser är det västsvenska gasnätet och gasnätet i Stockholm.¹⁶ I naturgaslagen finns även bestämmelser om skyldigheter för innehavare av lagrings- och förgasningsanläggningar. I syfte att förhindra korssubventionering mellan företag som bedriver olika typer av naturgasverksamhet krävs funktionell åtskillnad mellan företagen. Detta innebär att företag som bedriver överföring, förgasning eller lagring av naturgas inte får bedriva handel eller produktion. För företag som tidigare bedrev både handel och överföring innebär åtskillnadsreglerna att verksamheten måste delas upp i två separata företag.

Det finns dock i svensk lagstiftning inget krav på att ett gasnätsföretag inte får ingå i en koncern som bedriver produktion av eller handel med naturgas, med undantag för transmissionsnätsföretag.

I slutet av 2022 fanns det sju aktörer på den svenska slutkundsmarknaden för naturgas, varav sex aktörer i det västsvenska naturgasnätet och en aktör i Stockholms stads- och fordonsgasnät. Gas-handelsmarknaden är konkurrensutsatt och kunder i det västsvenska nätet är fria att byta leverantör, något som dock inte är möjligt i Stockholm då det där endast finns en leverantör.¹⁷

¹⁵ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, februari 2023.

¹⁶ Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2021*, Ei R2022:06.

¹⁷ Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2022*, Ei R2023:12.

3.2.3 Gasnätregleringens syfte

Distributionen av gas är en naturlig monopolmarknad eftersom det inte är ekonomiskt eller miljömässigt lämpligt att bygga flera parallella gasnät. Syftet med regleringen av gasnätföretagens verksamhet är att säkerställa att den bedrivs effektivt till låga kostnader. Ett av regleringens syften är att kunderna ska betala ett skäligt pris för de olika tjänsterna som omfattas. Vidare ska regleringen bidra till att ge kunderna en långsiktig leverans kvalitet och trygga den svenska naturgasförsörjningen. Regleringen ska även bidra till att gasnätföretagen får stabila och långsiktiga villkor för sin verksamhet genom att få skäligt täckning för sina kostnader och rimlig avkastning på det kapital som krävs för att driva verksamheten.¹⁸

3.2.4 Framtida utmaningar

På europeisk nivå förväntas efterfrågan på gas vara fortsatt hög och flera förändringar har genomförts i gällande EU-lagstiftning under de senaste åren. I december 2021 lanserade Europeiska kommissionen ett gasmarknadspaket, som består av ett direktiv och en förordning som innehåller förslag till ändringar för att harmonisera gasregelverket med befintligt regelverk för EU:s elmarknad, regelförändringar med syfte att stärka kundernas möjligheter att göra aktiva val, samt förslag till ny reglering av vätgasanläggningar och en framväxande vätgasmarknad.

Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Europeiska kommissionen under 2022 lanserat en ny energiplan, REPower EU¹⁹, där omställning till biogas och vätgas är ett viktigt inslag. Ett av syftena är att minska beroendet av rysk naturgas, som innan Rysslands invasion av Ukraina 2022 stod för 40 procent av EU:s gasimport. Kommissionen föreslår flera åtgärder, däribland fler LNG-terminaler för att kunna importera mer flytande naturgas och en omfattande produktion av förnybar vätgas inom EU. Förutom vätgas bedömer kommissionen att biogas på ett kostnads-effektivt sätt kan bidra till att minska beroendet av rysk naturgas. Omställningen till biogas och vätgas kan komma att medföra behov av ny infrastruktur, men också ställa krav på befintlig infrastruktur.

¹⁸ Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se, januari 2023.

¹⁹ Planen REPowerEU, COM(2022) 230 final.

För att öka försörjningstryggheten har kommissionen också lagt fram ett förslag om ändring i gasförsörjningsförordningen²⁰ där krav ställs på lagernivåer för gas från och med vintern 2022/2023.²¹ Ytterligare beskrivningar av relevant EU-reglering återfinns i avsnitt 4.1.

I en svensk kontext menar bedömare att biogas och vätgas kommer att vara viktiga för att uppnå ett klimatneutralt svenskt energisystem, då dessa kan ersätta fossila bränslen i sektorer med utsläpp som är svåra att reducera på andra sätt, exempelvis inom industrin och transportsektorn. Därutöver väntas efterfrågan på vätgas bli stor i norra Sverige, där järn- och stålproduktion etableras, något som kommer att kräva en utbyggnad av befintlig infrastruktur för distribution av gas.²² Behovet av en utbyggnad av infrastruktur för storskalig lagring och distribution av vätgas för att nå europeiska och nationella energi- och klimatmål har också studerats i en rapport av RISE och Luleå Tekniska Universitet.²³ Mycket talar således för att även den svenska gasinfrastrukturen kommer att byggas ut under de närmaste decennierna.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010.

²¹ Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2021*, Ei R2022:06.

²² För långsiktiga scenarier över den svenska gasanvändningen och gasinfrastrukturen, se exempelvis rapport från Energiforsk. *The Role of Gas and Gas Infrastructure in Swedish Decarbonisation Pathways 2020–2045*, rapport 2021:788.

²³ RISE, *Prestudy H2ESIN: Hydrogen, energy system and infrastructure in Northern Scandinavia and Finland*, rapport 2022:120.

4 Förhandsprövning och EU-rättens inverkan

4.1 Utvecklingen av regleringen på el- och gasområdet

Genom att steg för steg genomföra unionslagstiftning på energiområdet har Sverige infört ett system med en förhandsprövning av avgifter och övriga villkor för tillgång till viss infrastruktur, främst el- och naturgasnät. Reglerna finns främst i 4 och 5 kap. ellagen (1997:857) och 6 kap. naturgaslagen (2005:403), samt i förordningar och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagarna.

I detta kapitel redogörs översiktligt för dessa regelverk och den utveckling av den svenska regleringen som har skett över tid. Därefter sammanfattas systemet med förhandsprövning inom el- respektive gasområdet så som det ser ut i den svenska lagstiftningen i dag.

4.1.1 Direktiv 2003/54 samt 2003/55

Nuvarande krav på förhandsprövning inom el- och gasområdet har sitt ursprung i direktiv 2003/54¹ och direktiv 2003/55². I dessa direktiv anges i artikel 23.2 respektive artikel 25.2 att tillsynsmyndigheterna ska ansvara för att, innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för

¹ 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.

² 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.

- a) anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer; dessa tariffer, eller metoder, skall utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion,
- b) tillhandahållandet av balanstjänster.

Genomförandet i ellagen

Innan genomförandet av ovannämnda direktiv skedde tillsynen över nätföretagens överförings- och distributionstariffer i efterhand. El-nätsföretagen satte vid den tiden sina avgifter på egen hand efter vissa generella riktlinjer. Regeringen konstaterade med anledning av de nya direktivsbestämmelserna att det behövde införas bestämmelser som innebar att nätmyndigheten³ (Energimarknadsinspektionen, Ei) i stället skulle göra en förhandsprövning av tarifferna.⁴ Vid genomförandet av direktivet aviserade regeringen att frågan behövde utredas innan ett förslag kunde läggas fram till riksdagen. För att genomföra direktivet valde regeringen i stället att, under en övergångsperiod, införa en ordning där metoden för tariffställningen framgick direkt i lagstiftningen. De nya bestämmelserna innebar att ett nätföretag vid utformningen av nättariffer för överföring av el särskilt skulle beakta antalet anslutningspunkter, anslutningspunkternas geografiska läge, mängden överförd energi, abonnerad effekt, kostnaderna för överliggande nät och kvaliteten på överföringen av el.⁵ Dessa metoder kompletterades med ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten att meddela föreskrifter om utformningen av nättariffer.⁶ Några sådana föreskrifter kom dock aldrig att meddelas.

Inte heller prövningen av anslutningsavgifter kunde vid denna tidpunkt ske annat än i efterhand. Regeringen konstaterade därför att även en förhandsprövning av nätföretagets anslutningsavgifter eller metoder för att fastställa anslutningsavgifter behövde införas.⁷ I likhet med överföringstariffer fanns inget sådant förslag förberett

³ Av 4 § förordningen (2023:241) om det nationella elsystemet följer att Energimarknadsinspektionen är nätmyndighet enligt 1 kap. 5 § ellagen (1997:857).

⁴ Prop. 2004/05:62, s. 82.

⁵ Se 4 kap. 1 § tredje stycket lagen (2005:404) om ändring i ellagen (1997:857).

⁶ Prop. 2004/05:62, s. 82 f.

⁷ Prop. 2004/05:62, s. 84.

vid genomförandet av direktivet. I avvaktan på en sådan utredning valde regeringen att komplettera regelverket genom att införa metodparametrar direkt i lagstiftningen.⁸

Slutligen uppfyllde svensk lagstiftning inte heller kraven på förhandsprövning i direktivet när det gäller prövningen av balans-tjänster. Regeringen konstaterade att det därför behövde införas en ordning där Ei kunde fatta ett beslut genom vilket villkoren för att tillhandahålla balans-tjänster skulle godkännas innan dessa fick träda i kraft.⁹ Ei fick därför i uppgift att bedöma om metoderna var utformade så att villkoren i balansavtalen var objektiva och icke-diskriminerande. Sistnämnda krav framgår av artikel 11.7 i direktiv 2003/54, där det fastslås att de regler för balansering av elsystemet som fastställs av systemansvariga för överföringssystemet ska vara objektiva, öppna och icke-diskriminerande.

Genomförandet på gasområdet

För att genomföra direktiv 2003/55 konstaterade regeringen att det krävdes en ny naturgaslag på grund av de omfattande förändringarna som annars hade varit nödvändiga i den dåvarande naturgaslagen.¹⁰

Innan genomförandet av ovannämnda direktiv skedde tillsynen över nätföretagens överförings- och distributionstariffer i efterhand, vilket innebar att gasnätsföretagen kunde sätta sina avgifter för överföring efter vissa generella riktlinjer i naturgaslagen. Tillsynsmyndigheten¹¹ hade endast möjligheten att pröva avgifterna i efterhand. Då myndigheten varken hade ansvar för att godkänna avgifterna eller de metoder som användes för att beräkna avgifterna konstaterade regeringen att lagstiftningen behövde ändras för att uppfylla direktivets krav i dessa delar. I den nya naturgaslagen infördes en förhandsprövning som innebar att gasnätsföretagens tariffer för överföring inte fick börja tillämpas förrän de metoder som hade använts för att utforma tarifferna hade godkänts av tillsynsmyndigheten. Det infördes också generella krav på tariffernas utformning direkt i naturgaslagen.

⁸ Se 4 kap. 1 § tredje och fjärde styckena lagen (2005:404) om ändring i ellagen (1997:857).

⁹ Prop. 2004/05:62, s. 86f.

¹⁰ Prop. 2004/05:62, s. 195 f.

¹¹ Enligt 18 § i den dåvarande naturgasförordningen (2000:673) utövade Statens energimyndighet tillsyn över efterlevnaden av den dåvarande naturgaslagens bestämmelser.

Även när det gällde gasnätsföretagens anslutningsavgifter konstaterade regeringen att det dåvarande svenska systemet för prövningen av dessa enbart tillät prövning i efterhand och att systemet därmed inte uppfyllde direktivets krav på förhandsprövning.¹² I den nya naturgaslagen infördes därför en ordning där ledningsinnehavaren inte fick börja tillämpa avgifter och övriga villkor förrän de metoder som hade använts för att utforma dessa godkänts av tillsynsmyndigheten.

4.1.2 EU-domstolens dom i mål C-274/08

Europeiska kommissionen väckte i juni 2008 talan mot Sverige vid EU-domstolen med anledning av hur Sverige hade genomfört artikel 23.2 a i direktiv 2003/54. Kommissionen gjorde bland annat gällande att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte ålägga tillsynsmyndigheten ansvar för att på förhand godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer.¹³ Sverige var av motsatt uppfattning.

EU-domstolen fann i sin dom den 29 oktober 2009 att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte i enlighet med artikel 23.2 a ålägga tillsynsmyndigheten ansvar för att på förhand godkänna åtminstone de metoder som används för att beräkna eller fastställa villkoren för tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer.

4.1.3 Propositionen Förhandsprövning av nättariffer

Regeringen hade, som nämnts ovan, konstaterat att det skulle behövas kompletterande bestämmelser i ellagen för att det inte skulle råda någon tvekan om att den svenska lagstiftningen uppfyllde kraven i direktiv 2003/54 (elmarknadsdirektivet).¹⁴ I mars 2009 lade regeringen fram propositionen 2008/09:141 Förhandsprövning av nättariffer. Trots Sveriges inställning till kommissionens talan om fördragsbrott medgav regeringen att det fanns skäl att undanröja

¹² Prop. 2004/05:64, s. 171 f.

¹³ Mål C-274/08, Kommissionen mot Sverige, EU:C:2009:673.

¹⁴ Prop. 2004/05:62, s. 82.

eventuella tvivel om att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 23.2 a i elmarknadsdirektivet.

I propositionen uttalade regeringen att en förhandsprövning av nättarifferna för elnätsföretag borde avse nätföretagens samlade intäkter i stället för de enskilda tarifferna.¹⁵ Denna bedömning utgick bland annat från att en förhandsprövning av de enskilda tarifferna för olika kundgrupper skulle bli mycket omfattande och resurskrävande för tillsynsmyndigheten. Det anfördes att en ordning där tillsynsmyndigheten skulle pröva de samlade intäkterna överensstämde med hur andra medlemsstater hade tolkat artikel 23.2 a i direktiv 2003/54. Det noterades även att kommissionen inte hade haft några invändningar mot en sådan tillämpning av direktivets bestämmelser.¹⁶ Regeringen konstaterade också att den nya regleringen behövde tydliga regler för att fungera i praktiken och konstaterade att grunderna för skälighetsbedömningen behövde förtydligas i föreskrifter.¹⁷ Det nya regelverket infördes i ellagen den 1 januari 2010. Regeringen meddelade även förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857) som innehöll närmare bestämmelser om hur intäktsramen skulle beräknas.

Gällande förhandsprövningen av villkor för anslutning och tillträde konstaterade regeringen att en prövning av de samlade intäkterna för ett nätföretag skulle omfatta såväl överförings- som anslutningsavgifter.¹⁸

I propositionen gjorde regeringen skillnad på regler som skulle gälla för en intäktsram och regler som skulle gälla utformningen av kundernas nättariffer. Vid den tidpunkten avsågs med uttrycket nättariffer¹⁹ i ellagen avgifter och övriga villkor för både överföring av el och anslutning till elnätet. För utformningen av nättariffer valde regeringen att inte ändra regelverket. Någon diskussion om att detta regelverk också skulle omfattas av EU-rättens krav på förhandsprövning går heller inte att utläsa.

¹⁵ Prop. 2008/09:141, s. 31.

¹⁶ Prop. 2008/09:141, s. 31.

¹⁷ Prop. 2008/09:141, s. 58 f.

¹⁸ Prop. 2008/09:141, s. 31.

¹⁹ Uttrycket *nättariff* är numera ersatt med uttrycken *avgift för överföring* och *avgift för anslutning*.

4.1.4 Direktiv 2009/72 och 2009/73

År 2009 antogs flera rättsakter som tillsammans brukar kallas det tredje energimarknadspaketet. Paketet bestod av nya el- och gasmarknadsdirektiv samt förordningar i anslutning till dessa direktiv.²⁰ Det omfattade även den nya förordningen om inrättandet av en byrå för samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna, Acer.²¹

Genomförandet i ellagen

Vid genomförandet av det tredje elmarknadsdirektivet skedde endast mindre justeringar av ellagens bestämmelser i jämförelse med vad som redan skett vid genomförandet av artikel 23.2 a i direktiv 2003/54. I propositionen 2010/11:70 Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas bedömde regeringen att det inte var möjligt att låta ett annat organ än tillsynsmyndigheten att fatta det formella beslutet i förhandsprövningen. Då det tidigare hade varit regeringen som varit beslutande när det gäller de samlade intäkterna från en stamledning behövde regelverket justeras så att Ei fick i uppdrag att besluta om intäktsram även för Svenska kraftnät.²²

Artikel 37.6 c i direktiv 2009/72 handlar om tillträde till gränsöverskridande infrastruktur inklusive förfaranden för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning. Regeringen bedömde, till skillnad från den utredning²³ som låg till grund för propositionen, att ändringar kunde vara påkallade.²⁴ Regeringen ansåg att frågan behövde utredas vidare. I regeringens proposition 2011/12:77 Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas – vissa genomförandeåtgärder, konstaterade regeringen att det saknades bestämmelser om

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter.

²² Prop. 2010/11:70, s. 125 f.

²³ Den 4 maj 2010 överlämnade Nya el- och gasmarknadsutredningen (NELGA) sitt betänkande Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas – Fortsatt europeisk harmonisering (SOU 2010:30).

²⁴ Prop. 2010/11:70, s. 69.

generell förhandsprövning när det gäller andra villkor för tillträde till elnätet än sådana som avser avgifter för överföring av el och för anslutning, både i fråga om ledningar inom landet och i fråga om utlandsförbindelserna. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att det skulle införas en ny bestämmelse med innebörden att ett elnätsföretag inte fick ingå avtal om tillträde till en ledning eller ett ledningsnät förrän de metoder som har använts för att utforma avtalsvillkoren hade prövats av Ei.²⁵

Direktivet föranledde inga ändringar i regelverket avseende förhandsprövningen av villkoren för tillhandahållande av balanstjänster.

Genomförandet i naturgaslagen

Direktiv 2009/73 föranledde endast mindre justeringar i naturgaslagen. Regeringen konstaterade att det saknades nationella bestämmelser i fråga om förhandsprövning när det gäller tillträde till förgasningsanläggningar och att det därför behövde införas föreskrifter som avsåg en sådan förhandsprövning.²⁶ Genomförandet skedde genom att införa samma krav på förhandsprövning som redan gällde för överföring och anslutning i naturgaslagen. Det nya kravet innebär att innehavare av förgasningsanläggningar blev tvungna att få de metoder som används för att utforma avgiften för tillträde godkända av tillsynsmyndigheten innan de kunde börja tillämpas mot kunder.

4.1.5 Direktiv 2012/27

I december 2012 trädde ett nytt energieffektiviseringsdirektiv²⁷ i kraft. Direktivet föranledde ändringar i ellagen, men inte i naturgaslagen.

I direktivet ställs krav på att nättarifferna ska vara kostnadsbaserade i förhållande till de kostnadsbesparingar i näten som har upp-

²⁵ Prop. 2011/12:77, s. 23 f.

²⁶ Prop. 2011/12:77, s. 27.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

nåtts genom tjänster för efterfrågefleksibilitet och laststyrning^{28, 29}. I propositionen 2013/14:174 Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet konstaterade regeringen att regleringen avseende närtariffer inte var tillräcklig och behövde kompletteras. Ellagen kompletterades därför med krav som innebär att närtariffer ska utformas på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet samt en effektiv elproduktion och elanvändning. Genom subdelegation gavs Ei rätten att meddela föreskrifter om hur närtariffer ska utformas för att främja ett effektivt utnyttjande av elnätet eller en effektiv elproduktion och elanvändning.

Vidare framgår av direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa avlägsnandet av sådana incitament i överförings- och distributions-tariffer som inverkar menligt på den totala effektiviteten vid överföring av el eller incitament som kan hämma deltagande av laststyrning i samband med balanseringstjänster och upphandlingen av tilläggstjänster.³⁰ Regeringen konstaterade att det inte fanns något förbud i svensk lagstiftning mot tariffer som inverkar menligt på den totala effektiviteten.³¹ På grund av detta behövde det införas bestämmelser som svarade mot de krav som framgick av direktivet. De nya bestämmelserna innebar att Ei, vid bestämmandet av en intäktsram, även ska ta hänsyn till om en nätverksamhet bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet. En sådan bedömning tilläts också medföra en ökning eller minskning av vad som kunde anses vara en rimlig avkastning på kapitalbasen. Genom subdelegation kunde Ei meddela föreskrifter om vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet.³²

²⁸ Laststyrning innebär att elanvändarnas förbrukning anpassas till elproduktionen, exempelvis på så sätt att kunderna minskar sin förbrukning vid hög belastning av elnätet eller vid tidpunkter då spotpriset på el är högt. Syftet med laststyrning är inte primärt att minska den samlade förbrukningen utan att jämna ut den över tiden. En styrning av lasten innebär ett effektivare utnyttjande av befintlig produktionskapacitet och kan även bidra till att nyinvesteringar i kraftproduktion kan senareläggas.

²⁹ Av artikel 15.1 fjärde stycket i direktiv 2012/27/EU framgår att medlemsstaterna ska se till att närtarifferna uppfyller de kriterier som anges i bilaga XI till direktivet, med hänsyn tagen till de riktlinjer och koder som utarbetats enligt förordning (EG) nr 714/2009.

³⁰ Artikel 15.4 i direktiv 2012/27/EU.

³¹ Prop. 2013/14:174, s. 192.

³² 17 § 2 förordningen (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag.

4.1.6 Propositionen Naturgasfrågor

Bestämmelser om förhandsprövning av gasnätsföretagens intäkter infördes i naturgaslagen den 1 juni 2013. I propositionen 2012/13:85 Naturgasfrågor anförde regeringen att det var angeläget att bedriva tillsynen av energimarknaden i Sverige på ett likartat sätt oavsett energislag och verksamhetsinriktning. En sådan likriktning ansågs underlätta såväl tillsynsmyndighetens som gasnätsföretagens verksamhet samt kunna bidra till en ökad förutsägbarhet på naturgasmarknaden för både kunder och företag.³³ Den nya regleringen utformades därmed i stort på samma sätt som förhandsprövningen av elnätsföretagens intäkter.

4.1.7 Propositionen Elnätsföretagens intäktsramar

Inför tillsynsperioden 2016–2019 för elnätsföretag justerades regelverket om hur en intäktsram ska fastställas. Ändringarna behandlades i propositionen 2013/14:85 Elnätsföretagens intäktsramar. Ändringarna avsåg främst bestämmelser som ger regeringen och Ei möjligheten att meddela föreskrifter om beräkningen av skäliga kostnader och beräkningen av en rimlig avkastning. Regeringen menade att det stora antalet överklaganden och omfattningen av de domstolsprocesser som då förelåg ledde till att utvecklingen av regleringen i stor utsträckning hade kommit att överlämnas till Ei:s och förvaltningsdomstolarnas praxis.³⁴ En sådan ordning kunde enligt regeringen leda till osäkerhet i fråga om rättsläget. För att komma till rätta med detta föreslogs att regelverket behövde utvecklas i föreskrifter meddelade av regeringen och Ei.³⁵ Regeringen meddelade sådana föreskrifter genom förordningen (2014:1064) om intäktsram för elnätsföretag.³⁶ Genom förordningen infördes nya regler gällande metod för fördelning av kapitalkostnader, anläggningarnas ålder och avskrivningstider. De nya reglerna tillämpades för första gången vid fastställandet av elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2016–2019.

³³ Prop. 2012/13:85, s. 30.

³⁴ Prop. 2013/14:85, s. 13.

³⁵ Prop. 2013/14:85, s. 16.

³⁶ Regeringen upphävde samtidigt förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857) som gällde för tillsynsperioden 2012–2015.

4.1.8 Propositionen Elmarknadsfrågor

Regelverket för fastställande av intäktsramar för elnätsföretag ändrades återigen i januari 2019. Ändringarna tillkom efter det att regeringen hade gett Ei i uppdrag att se över regleringen.³⁷ Ei föreslog i sin rapport Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023 (Ei R2017:07) nya regler för hur avkastningen skulle regleras, hur avskrivningstider skulle differentieras samt hur reglerna för fastställandet av en intäktsram skulle ändras. Rapporten behandlades i propositionen 2017/18:237 Elmarknadsfrågor. Regeringen valde att gå vidare med huvuddelen av Ei:s förslag, vilket ledde fram till att en mer detaljerad reglering gällande fastställande av intäktsramar kom att införas främst i förordningen (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet. De nya reglerna tillämpades för första gången vid fastställandet av elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023.

4.1.9 Direktiv 2019/944

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU medförde mindre förändringar gällande kraven på förhandsprövning. Detta elmarknadsdirektiv är det senaste i raden och utgör en del av det så kallade Ren energi-paketet. Elmarknadsdirektivet trädde i kraft den 4 juli 2019. I propositionen 2021/22:153 Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet, redogjorde regeringen för vilka förändringar som behövdes i den svenska lagstiftningen för att genomföra direktivet. Kraven på förhandsprövning återfinns nu i artikel 59.7 i direktiv 2019/944 som motsvarar bestämmelsen i artikel 37.6 i det numer upphävda direktivet 2009/72³⁸.

I den nya artikeln har tillägg gjorts om att tillsynsmyndighetens uppgift enligt artikeln inte gäller när Acer är behörig att fastställa och godkänna villkor eller metoder för genomförandet av nätföreskrifter och riktlinjer.³⁹ I jämförelse med det äldre direktivet gjordes även en förändring i punkten b där ordet *balanstjänster* kom att bytas

³⁷ Dnr M2016/03027/Ee.

³⁸ Direktiv 2009/72/EG upphävdes genom direktiv (EU) 2019/944.

³⁹ Detta undantag är tillämpligt när behörigheten gäller sådana föreskrifter och riktlinjer som följer av kapitel VII i förordning (EU) 2019/943 i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU) 2019/942.

ut till *stödtjänster*. Denna förändring innebar en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde. Med stödtjänst avses enligt direktivet en tjänst som behövs för driften av ett överförings- eller distributions-system, inbegripet balansering och icke-frekvensrelaterade stödtjänster, men inte inbegripet hantering av överbelastning (artikel 2.48). Bestämmelserna i ellagen avsåg emellertid enbart balanstjänster varför detta regelverk behövde kompletteras. Vid genomförandet av direktivet konstaterade regeringen att det redan fanns bestämmelser om förhandsprövning avseende balanstjänster och att det inte förelåg något behov av att ändra dessa.⁴⁰ När det gäller förhandsprövningen av övriga stödtjänster gjorde regeringen bedömningen att prövningen borde ha samma utformning som den ordning som gäller för balansavtal. Det nya regelverket innebar att ett nätföretag inte fick ingå avtal om stödtjänster förrän Ei godkänt de metoder som har använts för att utforma avtalen. Regeringen anförde vidare att sådana metoder borde godkännas om de kunde antas leda till att stödtjänster skulle utföras så effektivt som möjligt, ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera sin inmatning och sitt uttag samt om tjänsterna kunde tillhandahållas på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt.⁴¹

Artikel 59.7 i direktiv 2019/944 föranledde inga ytterligare förändringar i sak jämfört med lydelsen i artikel 37.6 i direktiv 2009/72.

I mars 2023 presenterade kommissionen förslag till ändringar i direktiv 2019/944 och förordning 2019/943⁴² (EU:s elmarknadsförordning).⁴³ Förslagen berör bland annat avgifter för överföring. Vid tidpunkten då denna text skrivs har förslagen inte beslutats och därför har utredningen valt att inte behandla dessa ytterligare i betänkandet.

⁴⁰ Prop. 2021/22:153, s. 59. I en senare proposition, Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller leverans av el och aggregeringstjänster (prop. 2022/23:59), gjordes ingen bedömning av frågan.

⁴¹ Prop. 2021/22:153, s. 59.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el.

⁴³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2019/943 och (EU) 2019/942 samt direktiven (EU) 2018/2001 och (EU) 2019/944 för att förbättra utformningen av unionens elmarknad, COM(2023) 148 final.

4.1.10 Närmare beskrivning av centrala begrepp i EU-direktiven

Utredningens kommittédirektiv innefattar att se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18⁴⁴. Domen meddelades den 2 september 2021 och beskrivs detaljerat i kapitel 5. Domen berör främst artikel 37.1 a och 37.6 a och b i det tredje elmarknadsdirektivet samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i det tredje gasmarknadsdirektivet. I nuvarande elmarknadsdirektiv, direktiv 2019/944, motsvaras de nämnda artiklarna av artikel 59.1 a respektive artikel 59.7 a och b. Motsvarande bestämmelser i det tredje gasmarknadsdirektivet är snarlika. Därför redogörs här endast för innehållet i artiklarna i elmarknadsdirektivet.

I artikel 59.1 a i elmarknadsdirektivet anges att tillsynsmyndigheten ska ha följande uppgifter:

”a) Fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, eller båda.”

I artikel 59.7 a och b anges följande:

”Utom i fall där Acer är behörig att fastställa och godkänna villkor eller metoder för genomförandet av nätföreskrifter och riktlinjer enligt kapitel VII i förordning (EU) 2019/943 i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU) 2019/942 till följd av att dessa bör samordnas, ska tillsynsmyndigheterna ansvara för att i tillräckligt lång tid innan dessa träder i kraft fastställa eller godkänna åtminstone nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för

a) anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer eller deras beräkningsmetoder, varvid dessa tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätens funktion,

b) tillhandahållande av stödtjänster, som ska utföras så ekonomiskt som möjligt och att ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera sin inmatning och sitt uttag, varvid stödtjänsterna ska tillhandahållas rättvist och utan diskriminering och baserat på objektiva kriterier”

EU-domstolen framhåller också att en utgångspunkt för förhandsprövningen är att de nationella tillsynsmyndigheterna ska ut-

⁴⁴ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662.

öva sina befogenheter oberoende av offentliga organ eller politiska organ, se artikel 35.4 a och 35.5 a i direktiv 2009/72⁴⁵ samt artikel 39.4 a och 39.5 a i direktiv 2009/73.

För att kunna analysera domen och hur de svenska reglerna om förhandsprövning förhåller sig till EU-rätten, krävs en förståelse för några av de mest centrala begreppen i EU-direktiven. Nedan följer därför en beskrivning av dessa och hur de uttolkats av EU-domstolen.

Anslutning och tillträde

I artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet anges att tillsynsmyndigheten är ansvarig för att fastställa eller godkänna nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät.⁴⁶ Innebörden av begreppen anslutning och tillträde har klargjorts av EU-domstolen i mål C-239/07 Sabatauskas m.fl.⁴⁷ Där framgår att begreppet tillträde till systemet ska förstås som rätten att använda elsystem, till skillnad från begreppet anslutning som innebär upprättandet av en fysisk koppling till ett system. Ett liknande resonemang förs av EU-domstolen i mål C-290/20 Latvijas Gāze⁴⁸. Där konstateras att den inre marknaden för naturgas är organiserad på liknande sätt som elmarknaden och att begreppen tillträde och anslutning i gasmarknadsdirektivet därmed har samma innebörd som domstolen har slagit fast att de har i elmarknadsdirektivet (C- 239/07, Sabatauskas m.fl.). I domen tydliggörs att tillträde i gasmarknadsdirektivet är kopplat till naturgasförsörjningen, vilket bland annat inbegriper tjänstens kvalitet och regelbundenhet samt kostnaderna för den. Begreppet tillträde används ofta i samband med att icke-diskriminerande tariffer garanteras. Med tillträde till systemet avses enligt domen i huvudsak rätten att använda naturgasnätet. Begreppet anslutning avser den fysiska kopplingen till detta naturgasnät. Begrepps användningen är således densamma för naturgas som för el.

⁴⁵ Motsvaras av artikel 57.4 a och 57.5 a i direktiv (EU) 2019/944.

⁴⁶ Detta gäller utom i fall där Acer är behörig att fastställa och godkänna villkor eller metoder för genomförandet av nätföreskrifter och riktlinjer enligt kapitel VII i förordning (EU) 2019/943 i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU) 2019/942 till följd av att dessa bör samordnas.

⁴⁷ Mål C-239/07, EU:C:2008:551, punkterna 40–42, se även mål C-31/18 Elektorazpredelenie Yug, EU:C:2019:868, punkt 82.

⁴⁸ Mål C-290/20, EU:C:2022:119, punkterna 27–33. Målet handlade om en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland).

I artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet hänvisas, när det gäller tillsynsmyndighetens uppgifter, till villkor för både anslutning och tillträde till nationella nät. Detta skiljer sig från det första elmarknadsdirektivet⁴⁹ där enbart tillträde till systemen reglerades. Noterbart från mål C-290/20 Latvijas Gāze⁵⁰, är att domstolen underströk att detta resonemang inte skulle tolkas som att artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet (och således också motsvarigheten i artikel 6 i nuvarande elmarknadsdirektiv) föreskrev att medlemsstaterna var skyldiga att i sina respektive lagstiftningar införa en rätt för varje slutförbrukare att ansluta sig till överföringssystemet för naturgas. Skyldigheterna för medlemsstaterna avsåg tillträde till systemen, men inte frågan om anslutning.

Nuvarande el- och gasmarknadsdirektiv slår dock fast att den nationella tillsynsmyndigheten ska ansvara för att fastställa eller godkänna nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för både anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, innan metoderna eller tarifferna träder i kraft. Detta innebär med ovanstående definitioner av tillträde och anslutning att tillsynsmyndigheten ska ansvara både för villkoren för tredjepartstillträde och för den fysiska anslutningen, exempelvis utformningen av anslutningsavgifter. Det kan här noteras att villkoren för anslutning och tillträde också berörs av artikel 18 i EU:s elmarknadsförordning och artikel 13 i EU:s gasmarknadsförordning⁵¹.

Tariffer och beräkningsmetoder

I artikel 59.1 a i elmarknadsdirektivet anges att tillsynsmyndigheten ska ha i uppgift att fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, eller båda.⁵² Vissa av begreppen definieras i artikel 2, där det framgår att överföring ska ses som ”transport av el i sammanlänkade system med högspänningsnät samt nät med extra hög spänning för tillhandahållande till

⁴⁹ Artikel 20.1 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.

⁵⁰ Mål C-290/20, EU:C:2022:119, punkt 33.

⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005.

⁵² Detta gäller utom i fall där Acer är behörig att fastställa och godkänna villkor eller metoder för genomförandet av nätföreskrifter och riktlinjer enligt kapitel VII i förordning (EU) 2019/943 i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU) 2019/942 till följd av att dessa bör samordnas.

slutkunder eller distributörer, men inte leverans”. Överföring särskiljs därmed från distribution som är ”transport av el i system med högspännings-, mellanspännings- och lågspänningsnät för tillhandahållande till kunder, men inte leverans”.

I direktivet definieras inte närmare vad som avses med fastställandet eller godkännandet av tariffer eller metoder för beräkning av tariffer. Flera artiklar beskriver vad tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till vid en sådan förhandsprövning. I artikel 59.7 a anges dock att tillsynsmyndigheterna ska se till att tariffer eller beräkningsmetoder utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätens funktion. I skälen till direktivet⁵³ anges också att tillsynsmyndigheten vid fastställandet eller godkännandet bör säkerställa att tarifferna är icke-diskriminerande, avspeglar kostnaderna och samtidigt tar hänsyn till de långsiktiga marginalkostnader för näten som går att undvika med hjälp av distribuerad produktion och åtgärder för styrning av efterfrågan. Direktivet anger även att tarifferna ska tillämpas objektivt och utan diskriminering mellan kunderna.⁵⁴ Liknande definitioner och bestämmelser finns i artikel 2 samt artikel 41.1 a och 41.6 a i gasmarknadsdirektivet.

Av dessa artiklar framgår sammantaget att tarifferna eller metoderna ska ge uttryck för de reglerade priser som betalas av de kunder som är anslutna till överförings- eller distributionssystemet. Vid fastställande eller godkännande av tariffer ska tillsynsmyndigheten därför fastställa eller godkänna prisnivån på nättjänsten, så att den uppfyller de krav som framgår av direktiven. Vid fastställande eller godkännande av metoder för beräkning av tariffer ska tillsynsmyndigheten i stället fastställa eller godkänna den metodik som ska ligga till grund för att kunna beräkna nivån på tarifferna.

Så som domstolen uttalade i mål C-718/18 finns utöver kraven i direktiven ytterligare kriterier preciserade i EU:s elmarknadsförordning och gasmarknadsförordning. Av artikel 18 i elmarknadsförordningen och artikel 13 i gasmarknadsförordningen framgår ytterligare kriterier som tillsynsmyndigheten måste ta hänsyn till vid godkännande eller fastställande av tariffer eller beräkningsmetoder. Av artikel 18 i elmarknadsförordningen framgår bland annat att en av utgångspunkterna vid förhandsprövningen är att tarifferna ska avspegla kostnaderna. Av artikeln framgår också att tillsynsmyndigheten vid

⁵³ Skäl 81 till direktiv (EU) 2019/944.

⁵⁴ Artikel 6 i direktiv (EU) 2019/944.

en förhandsprövning behöver ta hänsyn till de krav och kriterier som genomförts genom direktiv 2012/27/EU⁵⁵. Artikel 18.9 anger därutöver att Acer ska ta fram en rapport om bästa praxis avseende metoder för överförings- och distributionstariffer. En sådan rapport skulle ha offentliggjorts under 2019, men Acer har ännu inte publicerat en sådan rapport. Acer har däremot publicerat tre rapporter som främst handlar utformning av avgifter, men också innehåller beskrivningar av metoder som tillämpas i olika EU-länder för att beräkna intäktsramar. Det bör här noteras att Acer inte tar ställning till vilka metoder som föredras.⁵⁶

Balanstjänster och stödtjänster

Den verksamhet som nätinnehavaren utför för att möjliggöra överföring av el och gas brukar ibland refereras till som nättjänster. För att kunderna på elmarknaden ska få pålitliga och stabila nättjänster, krävs att nätföretagen använder sig av stödtjänster. Stödtjänster kan delas upp i tjänster som är kopplade till frekvenshållningen (exempelvis balansering) och icke-frekvensrelaterade stödtjänster (exempelvis tjänster för spänningshållning och reaktiv effekt). I artikel 59.7 b i elmarknadsdirektivet anges att tillsynsmyndigheten är ansvarig för att fastställa eller godkänna nationella metoder för att tillhandahålla stödtjänster.⁵⁷ Artikel 59.7 b innehåller således krav på förhandsprövning avseende stödtjänster. Till skillnad från artikel 37.6 b i direktiv 2009/72, som endast nämner ”tillhandahållande av balanstjänster”, används begreppet ”tillhandahållande av stödtjänster” i artikel 59.7 b. I artikel 41.6 b i gasmarknadsdirektivet används fortfarande begreppet ”tillhandahållande av balanstjänster”.

Stödtjänst definieras som ”en tjänst som behövs för driften av ett överförings- eller distributionssystem, inbegripet balansering och icke-frekvensrelaterade stödtjänster, men inte inbegripet hantering av överbelastning” (artikel 2.48 i elmarknadsdirektivet). Balansering utgörs av ”alla åtgärder och processer, inom alla tidsramar, genom

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energi-effektivitet.

⁵⁶ ACER (2019), *Practice Report on Transmission Tariff Methodologies in Europe*, ACER (2021), *Report on Distribution Tariff Methodologies in Europe*, samt ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*.

⁵⁷ Detta gäller utom i fall där Acer är behörig att fastställa och godkänna villkor eller metoder för genomförandet av nätföreskrifter och riktlinjer enligt kapitel VII i förordning (EU) 2019/943 i enlighet med artikel 5.2 i förordning (EU) 2019/942 till följd av att dessa bör samordnas.

vilka systemansvariga för överföringssystem fortlöpande säkerställer att systemfrekvensen bibehålls inom ett fördefinierat stabilitetsområde och att nödvändiga reserver upprätthålls med hänsyn till den kvalitet som krävs” (artikel 2.10 i elmarknadsförordningen). En icke-frekvensrelaterad stödtjänst definieras i sin tur som ”en tjänst som används av en systemansvarig för överförings- eller distributionssystem för spänningsreglering i stationärt tillstånd, snabba inmatningar av reaktiv effekt, tröghet för upprätthållande av stabiliteten i lokala nät, kortslutningsström, förmåga till dödnätsstart och till ö-drift” (artikel 2.49 i elmarknadsdirektivet). Begreppet stödtjänster i efterföljande delar av betänkandet omfattar således även balanstjänster (som är en form av frekvensrelaterade stödtjänster) om annat inte framgår av sammanhanget.

4.2 Det svenska regelverket för förhandsprövning inom elområdet

4.2.1 Förhandsprövning av avgifter för anslutning och överföring

Regelverket avseende förhandsprövningen av avgifter för överföring inom elområdet finns i 5 kap. ellagen. Regeringen har genom bemyndigande också meddelat förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet. Ei meddelade också flera föreskrifter gällande fastställandet av en intäktsram.⁵⁸ Ei upphävde dessa föreskrifter under hösten 2022. Som nämnts i avsnitt 4.1.10 avser förhandsprövningen av avgifter för överföring även avgifter för anslutning. Regelverket för hur dessa avgifter ska utformas beskrivs nedan i avsnitt 7.5.3–7.5.7.

Nedan följer en redogörelse för hur förhandsprövningen av avgifter regleras i svensk rätt med betoning på de bestämmelser som är avgörande för förhandsprövningen ur materiell synvinkel. Bestämmelser av rent administrativ natur beskrivs inte.

⁵⁸ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:1) om insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek för elnätsföretag, Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:2) om beräkning av intäktsram för elnätsföretag, samt Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:4) om vad som avses med kvaliteten i nätverksamheten och vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet vid fastställande av intäktsram. Samtliga dessa föreskrifter har upphävts den 24 november 2022 genom EIFS 2022:7, EIFS 2022:8 respektive EIFS 2022:9.

Ellagen

Av 5 kap. ellagen framgår nu aktuella regler avseende förhandsprövning av elnätsföretagens intäkter. Förhandsprövningen innebär att de samlade intäkter som ett nätföretag högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod ska rymmas inom en intäktsram. Hit hör främst anslutnings- och överföringsavgifterna, men även andra intäkter som härrör från verksamheten, till exempel arvode vid flyttning av befintliga ledningar. Intäkter som inte är knutna till verksamheten, exempelvis avkastning på finansiella tillgångar, berörs inte av intäktsramen. Att en intäktsram bestäms betyder inte att någon bedömning görs när det gäller de kundspecifika avgifterna för anslutning och överföring. Bestämmelser av betydelse för utformningen av nättarifferna finns i 4 kap. ellagen. Nedan redogörs för relevanta regler om intäktsramen i 5 kap. ellagen.

Intäktsramen ska inte vara större än vad som behövs för att täcka kostnader för driften av en nätverksamhet, täcka avskrivningar och ge avkastning på kapitalbasen (5 kap. 1 §). Bestämmelsen har även förenats med ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur skäliga kostnader ska definieras och beräknas (5 kap. 6 §). Intäkterna fastställs enligt huvudregeln för en period om fyra år om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod (5 kap. 2 §).

Hur intäktsramen ska bestämmas framgår av 5 kap. 3–5 §§. Där anges bland annat bestämmelser om när ett beslut om intäktsram senast ska fattas, nätföretagets skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter till Ei samt en skyldighet för Ei att fastställa en intäktsram även om nätföretaget inte lämnat in nödvändiga uppgifter.

Av 5 kap. 7 § framgår hur kapitalkostnader ska beräknas när intäktsramen fastställs. Där anges bland annat grundläggande bestämmelser om hur kapitalbasen ska beräknas. Ett bemyndigande i 5 kap. 8 § ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjligheten att föreskriva bestämmelser om hur kapitalbasen ska beräknas samt hur beräkningen av avskrivningar och avkastningen på kapitalbasen ska göras.

Av 5 kap. 9–12 b §§ följer olika incitament som ska bidra till högre kvalitet i nätverksamheten. Av 5 kap. 9 § följer att hänsyn till kvalitet ska tas när intäktsramen bestäms. Incitamentet i 5 kap. 11 § anger att Ei ska ta hänsyn till i vilken utsträckning nätverksamheten

bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet när intäktsramen bestäms. Det sista incitamentet i 5 kap. 12 a § anger att Ei ska ta hänsyn till i vilken utsträckning flexibilitetstjänster används och förbättrar effektiviteten i nätverksamheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges också möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med dessa incitament (5 kap. 10 och 12 §§) eller vilka krav som behöver uppfyllas (5 kap. 12 b §). Gemensamt för dessa incitament är att bedömningen av dessa får medföra en ökning eller minskning av avkastningen på kapitalbasen (5 kap. 9 och 11 §§) eller en ökning eller minskning av intäktsramen (5 kap. 12 a §).

5 kap. 13–16 §§ innehåller bestämmelser som reglerar hur intäktsramen ska fastställas för olika typer av nätföretag. Syftet med dessa regler är att säkerställa att enbart en intäktsram fastställs för varje redovisningsenhet oavsett hur många koncessioner företaget har. För transmissionsnätsföretag gäller även särskilda bestämmelser (5 kap. 17–19 §§) som anger hur vissa delar av nätverksamheten ska beaktas vid fastställandet av intäktsramen.

En intäktsram kan omprövas under tillsynsperioden enligt särskilda förutsättningar (5 kap. 20–21 §§). Detta kan ske antingen på ansökan av nätföretaget eller på initiativ av Ei. Ett exempel på omständigheter som kan medföra en ökning av intäktsramen efter ansökan av nätföretaget är att företaget avser göra investeringar utöver de planerade investeringar som anmälades till Ei innan tillsynsperioden började. Ett exempel på när Ei ska ompröva ett beslut om intäktsram är när nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek.

En omprövning av intäktsramen ska i praktiken även alltid ske efter tillsynsperioden (5 kap. 22 §). Ei ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes. Hur en sådan omprövning ska ske framgår av 5 kap. 23–24 §§.

Under vissa förutsättningar kan en omprövning ske även i andra fall än de ovan uppräknade. Ett nätföretag kan, om motsvarande förutsättningar föreligger, ansöka om omprövning av intäktsramen i det fall en allmän förvaltningsdomstol ändrat intäktsramen för ett annat nätföretag och det avgörandet har fått laga kraft (5 kap. 25 §). Ei ska även ompröva ett beslut om intäktsram om Ei eller en allmän

förvaltningsdomstol har ändrat en intäktsram för ett nätföretag för en tidigare tillsynsperiod (5 kap. 26 §).

Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har varit större än intäktsramen, ska nätmyndigheten besluta att ramen för en efterföljande tillsynsperiod ska minskas med ett belopp som motsvarar överskottet. Om de samlade intäkterna från nätverksamheten i stället har varit mindre än intäktsramen under en tillsynsperiod, ska nätmyndigheten besluta att nätkoncessionshavaren under den närmast följande tillsynsperioden från nätverksamheten får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet. Ei ska även fatta beslut om ett överdebiteringstillägg om de samlade intäkterna för nätföretaget har överstigit intäktsramen med mer än fem procent (5 kap. 27–29 §§).

Av 5 kap. 29 a § följer ett undantag från 29 § när det gäller intäkter från en nätverksamhet med ett särskilt investeringsutrymme. Enligt detta undantag ska Ei inte besluta något belopp enligt 29 § första stycket med anledning av ett underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2020–2023. I stället ska intäktsramen för tillsynsperioden 2024–2027 ökas enligt 9 § lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet. Vidare följer av 5 kap. 29 a § att ett belopp som Ei har beslutat enligt 29 § första stycket med anledning av ett underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 ska anses vara intäkter från nätverksamheten vid en avstämning mot intäktsramen för tillsynsperioden 2020–2023 trots 29 § andra stycket. Detta bygger dock på förutsättningen att nätföretaget har fått tillgodogöra sig ett särskilt investeringsutrymme enligt lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

Det finns även särskilda regler för hur intäkterna ska beräknas för ett transmissionsnätsföretag (5 kap. 30 §) samt en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om hur nätföretagets intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen (5 kap. 31 §).

I 5 kap. 33–37 §§ finns specialbestämmelser som tillämpas vid överlåtelse av nätkoncession eller vid ändring av koncessionsgränser.

Ei kan ta ut en förseningsavgift från ett nätföretag som inte fullgör skyldigheten att lämna de uppgifter som krävs för att bestämma intäktsramen (5 kap. 38 §). Förseningsavgiften tas ut när underlaget är ofullständigt. En förseningsavgift kan efterskänkas under vissa

förutsättningar (5 kap. 39 §). Hur Ei ska gå till väga för att fatta ett beslut om förseningsavgift framgår av 5 kap. 40 § och av efterföljande bestämmelser (5 kap. 41–43 §§) framgår hur en förseningsavgift som inte betalats ska drivas in och att ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

Förordning om intäktsram för elnätsverksamhet

Med stöd av ett flertal bemyndiganden i 5 kap. ellagen har regeringen meddelat förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet. Förordningen innehåller mer detaljerade bestämmelser om hur intäktsramen för elnätsföretag ska fastställas. I bilaga 1 och 2 till förordningen fastställs även hur livslängder för anläggningstillgångar ska beräknas och en formel för hur kalkylräntan ska beräknas. Där finns bland annat bestämmelser om vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen (6 §), hur en tillgång som ingår i ett elnätsföretags kapitalbas ska värderas (7–9 §§), vilket index som kapitalbasen ska beräknas utifrån (10 §), hur dokumentation av anläggningstillgångar ska ske (11 §), hur avskrivning på en anläggningstillgång ska beräknas (13 och 14 §§), hur avkastningen på kapitalbasen ska beräknas (17–26 §§) samt hur intäktsramen ska beräknas om elnätsföretaget har vissa anläggningstillgångar som finansierats genom statligt stöd (33–34 §§).

Energimarknadsinspektionens föreskrifter

Med stöd av de bemyndiganden som ges i förordningen om intäktsram för elnätsverksamhet har Ei meddelat flertalet föreskrifter.⁵⁹ Föreskrifterna avser bland annat vilka uppgifter elnätsföretagen ska lämna för att Ei ska kunna fastställa en intäktsram. Föreskrifterna avser också hur beräkningen av intäktsramen ska gå till och hur incitamenten enligt 5 kap. 9, 11 och 12 a §§ ska kunna medföra en ökning eller minskning av avkastningen på kapitalbasen eller av intäktsramen.

⁵⁹ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:1) om insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek för elnätsföretag, Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:2) om beräkning av intäktsram för elnätsföretag, samt Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:4) om vad som avses med kvaliteten i nätverksamheten och vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet vid fastställande av intäktsram. Samtliga dessa föreskrifter har upphävts den 24 november 2022 genom EIFS 2022:7, EIFS 2022:8 respektive EIFS 2022:9.

4.2.2 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för överförings- och distributionstariffer

Bestämmelser om utformning av avgifter för överföring finns i 4 kap. ellagen. Av 4 kap. framgår de mer detaljerade reglerna om utformningen av en nättariff. Regelverket skiljer på olika typer av elnät samt om det är fråga om förbrukning eller produktion av el.

Det grundläggande kravet för utformningen av nättariffer för alla typer av elnät följer av 4 kap. 16 § ellagen. Där stadgas att en nätkoncessionshavare är skyldig att överföra el för någon annans räkning på objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäliga villkor. Ett annat sådan grundläggande krav följer av 4 kap. 26 §, där det framgår att ett nätföretag ska utforma sina avgifter för överföring av el på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och elanvändning. Bestämmelsen kompletteras med ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur avgifterna för överföring av el ska utformas för att främja ett effektivt utnyttjande av elnätet eller en effektiv elproduktion och elanvändning. Ei har efter bemyndigande meddelat sådana föreskrifter.⁶⁰

Utöver de generella bestämmelserna om utformning av avgifter för överföring finns också specialbestämmelser som gäller olika typer av nät och kunder. Dessa specialbestämmelser avser avgift för lokal distribution (4 kap. 28–32 §§), avgift för regional distribution (4 kap. 33–35 §§), avgift för transmission (4 kap. 36 §) samt avgifter från småskalig elproduktion (4 kap. 37–38 §§).

Av reglerna om avgifter för lokal distribution följer att nättariffer för överföring av el inom ett koncessionsområde inte får utformas med hänsyn till var inom området en anslutning är belägen (4 kap. 28 §). Det bör noteras att liknande krav går att finna i artikel 18.1 i EU:s elmarknadsförordning. Av andra stycket i samma bestämmelse i ellagen framgår att en enhetlig nättariff ska tillämpas om ett eller flera områden helt eller delvis slås samman. Som tillägg till kravet på enhetliga nättariffer finns regelverk för samlad redovisning. Samlad redovisning innebär att flera nätkoncessioner för område under vissa förutsättningar ska redovisas samlat.⁶¹ För områden som omfattas av en sådan samlad redovisning ska också enhetliga avgifter gälla (4 kap.

⁶⁰ Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2022:1) för utformning av nättariffer för ett effektivt utnyttjande av elnätet.

⁶¹ 3 kap. 49–58 §§ ellagen.

29–30 §§). Det finns också bestämmelser om undantag från kravet på enhetliga avgifter. Särskilda avgifter för överföring av el får gälla för en begränsad krets av elanvändare, om det behövs för att utveckla sådana avgifter för överföring av el som främjar ett effektivt utnyttjande av elnätet, och nätföretaget har informerat Ei (4 kap. 31 §). Ei kan under vissa förutsättningar bevilja tillstånd att avgifterna tillämpas under en längre tid än tre år (4 kap. 32 §).

För regional distribution finns krav på att avgiften för varje spänningsnivå inte får utformas med hänsyn till var en uttagspunkt finns i förhållande till nätets anslutning till ett annat nätföretags region- eller transmissionsnät (4 kap. 33 §). Motsatsvis innebär detta att avgiften för en inmatningspunkt får utformas med hänsyn till var anslutningen är belägen. Även om en elektrisk anläggning tar ut el direkt från en transformator på ett regionnät ska avgiften utformas med utgångspunkt i avgiften för spänningsnivån omedelbart före transformatorn med ett skäligt tillägg för nedtransformeringen (4 kap. 34 §). Utformningen av avgifter på ett regionnät ska utgå från de samlade kostnader som ett nätföretag har för regionnät i Sverige för varje spänningsnivå (4 kap. 35 § första stycket). Kostnader för överföring på transmissionsnät och på andra regionnät ska läggas till grund för avgiften endast i den utsträckning som kostnaderna avser nätföretagets kostnader för regionnät inom den nätregion där den ledning finns som avgiften tas ut på (4 kap. 35 § andra stycket).

Avgifter för överföring på ett transmissionsnät får utformas med hänsyn till var på nätet en anslutningspunkt finns (4 kap. 36 §).

Utformningen av avgifter för överföring från småskalig elproduktion skiljer sig från hur uttagsavgifter får utformas. För anläggningar som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt ska avgiften endast motsvara den årliga kostnaden för sådan mätning, registrering, beräkning och rapportering som nätföretaget är skyldigt att utföra enligt 6 kap. eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till det kapitlet. Om flera sådana anläggningar finns i närheten av varandra och gemensamt matar in el på ledningsnätet, ska anläggningarna betraktas som separata anläggningar när första stycket tillämpas (4 kap. 37 §). En elanvändare som har ett abonnemang för en säkring om högst 63 ampere och producerar el som kan matas in med en effekt om högst 43,5 kilowatt ska inte betala någon avgift överhuvudtaget för inmatningen.

4.2.3 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde

Bestämmelser om anslutning och tillträde finns i 4 kap. ellagen i form av bestämmelser om anslutning till elnätet och bestämmelser om överföring av el. Ei ska på förhand pröva om de metoder som nätföretagen avser att använda för att utforma avtalsvillkoren för ett avtal om anslutning till ett elnät eller överföring av el kan antas leda till att villkoren i avtalen blir objektiva och icke-diskriminerande (4 kap. 46–47 §§ ellagen). En sådan prövning ska dock inte omfatta metoder för att utforma avgifter för anslutning eller överföring.

4.2.4 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av stödtjänster eller balanstjänster

Bestämmelser som behandlar förhandsprövning av villkor för tillhandahållande av balanstjänster och andra stödtjänster finns i 8 kap. 18–19 §§ respektive 3 kap. 7–8 §§ ellagen.

Det är Ei som har ansvar för att godkänna de metoder som använts för att utforma avtalen om stödtjänster (3 kap. 7 §). Vid en sådan prövning ska Ei godkänna metoderna om de kan antas leda till att stödtjänster utförs så effektivt som möjligt, ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och tillhandahålls på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt (3 kap. 8 §). Motsvarande krav följer av artikel 59.7 b i elmarknadsdirektivet.

Bestämmelserna om förhandsprövning av balanstjänster anger att Ei ska godkänna de metoder som använts för att utforma avtalen om balanstjänster (8 kap. 19 §) om metoderna kan antas leda till att avtalsvillkoren blir objektiva och icke-diskriminerande.

4.3 Det svenska regelverket för förhandsprövning inom gasområdet

4.3.1 Förhandsprövning av avgifter för anslutning och överföring

Regelverket avseende förhandsprövningen av avgifter för anslutning och överföring inom gasområdet finns i 6 kap. naturgaslagen. Regeringen har genom bemyndigande också meddelat förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet. Tillsynsmyndigheten Ei har, efter bemyndigande, också meddelat flera föreskrifter gällande fastställandet av en intäktsram.

Nedan följer en redogörelse för hur förhandsprövningen av avgifter för gasnätsföretag regleras i svensk rätt med betoning på de bestämmelser som är avgörande för förhandsprövningen ur materiell synvinkel. Bestämmelser av mer administrativ natur beskrivs inte.

Naturgaslagen

Förhandsprövningen innebär att de samlade intäkter som ett nät-företag högst får uppbära från viss verksamhet under en tillsyns-period ska rymmas inom en intäktsram. Som beskrivits ovan var utgångspunkten vid framtagandet av regelverket att tillsynen av energimarknaden i Sverige bör bedrivas på ett likartat sätt. Det innebär att reglerna i naturgaslagen i stort motsvarar de som finns i ellagen. Utgångspunkten är en reglering där intäkterna beslutas i förväg för en tillsynsperiod. Inom naturgasområdet omfattas dock inte enbart distribution och transmission av regelverket utan också lagring i lagringsanläggning, drift av förgasningsanläggning och för transmission även intäkter från lagring i rörledning (6 kap. 6 §). Ett gasnätsföretag (i lagtexten används begreppet naturgasföretag) ska lämna ett förslag till intäktsram till Ei tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget. Efter bemyndigande har Ei meddelat föreskrifter⁶² om vilka uppgifter som gasnätsföretagen behöver lämna i ett sådant förslag (6 kap. 7 §). På samma sätt som i ellagen stadgas att Ei behöver fatta ett beslut om intäktsram senast två månader innan tillsyns-

⁶² Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2014:5) om naturgasföretagens förslag till intäktsram och insamling av uppgifter för att bestämma intäktsramens storlek.

perioden börjar och att en sådan period ska vara fyra år om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod (6 kap. 8–9 §§).

För beräkningen av intäktsramen stadgas i 6 kap. 10 § att den ska täcka skäligena kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ge en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas). För att inte gasnätsföretagen ska överkompenseras för sådana anläggningar som ingår i kapitalbasen men som betalats med en anslutningsavgift, stadgas i samma bestämmelse att intäktsramen ska minskas med ett belopp som motsvarar anslutningsavgiften. Ei har efter bemyndigande meddelat föreskrifter⁶³ om beräkningen av ett sådant avdrag.

Av 6 kap. 11–12 §§ framgår hur skäligena kostnader och kapitalkostnader ska beräknas när intäktsramen fastställs. Där anges endast de grundläggande kraven för hur dessa kostnader ska beräknas. Båda bestämmelserna kompletteras med bemyndigande till regeringen, eller efter bemyndigande, Ei att ta fram föreskrifter om den närmare beräkningen.

En intäktsram kan omprövas under tillsynsperioden enligt särskilda förutsättningar (6 kap. 13–14 §§). Detta kan ske antingen på ansökan av gasnätsföretaget eller genom initiativ av Ei. Bestämmelserna motsvarar i stort de som gäller på elområdet och som har beskrivits ovan.

En omprövning av intäktsramen kan även ske efter tillsynsperioden (6 kap. 15–17 §§). Ett gasnätsföretag kan inom fyra månader efter tillsynsperiodens slut ansöka hos Ei om att intäktsramen för perioden ska ökas. Ei ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes. Det krävs att avvikelserna inte är ringa.

Ei ska även ompröva ett beslut om intäktsram under eller efter tillsynsperioden om Ei eller allmän förvaltningsdomstol ändrat en intäktsram för en tidigare tillsynsperiod (6 kap. 18 §).

I de fall ett gasnätsföretags samlade intäkter från den verksamhet som omfattas av intäktsramen under tillsynsperioden har avvikit från intäktsramen, ska det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden (6 kap. 19 §). Ei ska fatta beslut om överdebi-

⁶³ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2014:6) om skäligena kostnader och en rimlig avkastning vid beräkning av intäktsram för naturgasföretag.

teringsstilllägg om de samlade intäkterna för gasnätsföretaget har överstigit intäktsramen med mer än fem procent (6 kap. 20 §).

Förordning om fastställande av intäktsram på naturgasområdet

Med stöd av ett flertal bemyndiganden i 6 kap. naturgaslagen har regeringen meddelat förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet. Förordningen har en liknande struktur som förordningen om intäktsram för elnätsverksamhet, men innehåller färre detaljerade bestämmelser.

I förordningen finns bland annat bestämmelser om vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen (6 §), hur en tillgång som ingår i ett gasnätsföretags kapitalbas ska värderas (7–9 §§), hur avskrivningar på kapitalbasen ska beräknas (10 §) samt hur dokumentation av anläggningstillgångar ska ske (12 §).

Regeringen har även valt att ge Ei möjligheten att meddela föreskrifter om närmare innehåll för en rad bestämmelser i naturgaslagen och i naturgasförordningen. Sådana föreskrifter får bland annat avse hur kostnader ska definieras vid beräkningen av en intäktsram (5 §), vilka tillgångar som ska ingå i kapitalbasen (6 § tredje stycket) samt hur anläggningstillgångarnas ålder ska bestämmas i de fall åldersuppgifter saknas (11 §).

4.3.2 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde

Ei har ansvar för att på förhand pröva de metoder som nätföretagen avser använda för att utforma avtalsvillkoren. Godkännande ska ges om metoderna kan antas leda till att villkoren i avtalen blir objektiva och icke-diskriminerande (6 kap. 1 b § naturgaslagen). Prövningen utgår från de krav som finns i gasmarknadsdirektivet.

4.3.3 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för överförings- och distributionstariffer

För utformningen av avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och tillträde till en förgasningsanläggning finns krav på att sådana avgifter och villkor ska vara skäligen, objektiva och icke-diskriminerande (6 kap. 2 § naturgaslagen). I naturgaslagen finns också särskilda krav angivna för hur avgifter för överföring ska utformas. I 6 kap. 3 § första stycket anges bland annat att det vid utformningen av villkor för överföring av naturgas särskilt ska beaktas antalet anslutna kunder, kundernas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt, kostnaderna för överliggande ledningar, leveranssäkerhet och trycket i ledningarna. I anslutning till dessa bestämmelser har krav på förhandsprövning införts i 6 kap. 5 § naturgaslagen. Förhandsprövningen avser dock inte avgifterna för överföring, lagring eller tillträde till förgasningsanläggning utan de övriga villkor som tillämpas i förhållande till kunder till dessa verksamheter.

4.3.4 Förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av balanstjänster

Bestämmelser som behandlar förhandsprövning av villkor för tillhandahållande av balanstjänster finns i 7 kap. 5 § naturgaslagen. Enligt denna bestämmelse ska Ei godkänna avtalsvillkoren för balanstjänsterna om dessa är objektiva och icke-diskriminerande.

5 EU-domstolens dom och dess konsekvenser

5.1 EU-domstolens dom i mål C-718/18

EU-domstolens dom från den 2 september 2021 i mål C-718/18¹, är av stor relevans för hur regleringen av el- och gasnät bör vara utformad inom den Europeiska unionen. Bakgrunden till domstolsprövningen var att Europeiska kommissionen väckte talan mot Förbundsrepubliken Tyskland angående fördragsbrott bland annat vad avser genomförandet av artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72² (det tredje elmarknadsdirektivet), samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73³ (det tredje gasmarknadsdirektivet). Sverige intervenerade på Tysklands sida i denna del. EU-domstolen kom fram till att de aktuella artiklarna inte hade genomförts på ett korrekt sätt i tysk rätt. I detta avsnitt redogörs kortfattat för domstolens resonemang i några frågor som utredningen bedömer är särskilt intressanta ur svensk synvinkel.

Av domen framgår bland annat följande. Genom artikel 37.6 a och b i det tredje elmarknadsdirektivet och artikel 41.6 a och b i det tredje gasmarknadsdirektivet ges den nationella tillsynsmyndigheten särskilt befogenhet att fastställa eller godkänna åtminstone metoderna för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, samt villkor för tillhandahållande av balanstjänster, inom ramen för det tredje elmarknadsdirektivet, och balanstjänster, inom ramen för det tredje gas-

¹ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG är numera upphävt, jämför därför med nu gällande bestämmelser i artikel 59.1 a och 59.7 a och b i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG.

marknadsdirektivet. Fastställandet av metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, ingår bland de befogenheter som direkt förbehålls de nationella tillsynsmyndigheterna. Domstolen hänvisade till att den i ett tidigare avgörande⁴ hade slagit fast att tilldelningen av befogenheten att fastställa vilka omständigheter som är av vikt för fastställandet av tariffer, till en annan myndighet än den nationella tillsynsmyndigheten, inte är förenlig med dessa bestämmelser. De nationella tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter oberoende av offentliga eller politiska organ.⁵ Domstolen hänvisade även till ett tidigare avgörande⁶ där den hade slagit fast att begreppet ”oberoende”, när det gäller offentliga organ, normalt betecknar en status som säkerställer att det berörda organet kan agera helt fritt utan instruktioner eller påtryckningar från de organ i förhållande till vilka oberoendet ska säkerställas, utan några instruktioner och påverkan utifrån. I det tidigare avgörandet hade domstolen preciserat⁷ att oberoendet i fråga om beslutsfattande innebär att den nationella tillsynsmyndigheten, fattar sina beslut självständigt, enbart på grundval av allmänintresset, för att säkerställa att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas, utan att behöva följa några externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ.

Domstolen uttryckte i sitt avgörande i mål C-718/18 att det är nödvändigt att de nationella tillsynsmyndigheterna är fullständigt oberoende i förhållande till ekonomiska och offentliga aktörer för att de beslut som fattas av de nationella tillsynsmyndigheterna verkligen ska vara opartiska och icke-diskriminerande. Detta gäller förvaltningsorgan och politiska organ, och i det sistnämnda fallet innehavare av den verkställande makten eller lagstiftningsmakten. På så sätt utesluts möjligheten att gynna företag och ekonomiska intressen som är knutna till regeringen, till majoriteten eller på annat sätt den politiska makten. Den strikta åtskillnaden i förhållande till den politiska makten gör det enligt domstolen dessutom möjligt för de nationella tillsynsmyndigheterna att genomföra sina åtgärder med ett långsiktigt perspektiv, vilket är nödvändigt för att uppnå målen i direktiven.

⁴ Mål C-474/08, Europeiska kommissionen mot Belgien, ej publicerad, EU:C:2009:681, punkterna 29 och 30.

⁵ Artikel 35.4 a och 35.5 a i direktiv 2009/72/EG, artikel 39.4 a och 39.5 a i direktiv 2009/73/EG.

⁶ Mål C-378/19, Prezident Slovenskej republiky, EU:C:2020:462, punkterna 32 och 33.

⁷ A. avgörande, punkt 54.

Därefter konstaterade domstolen att en tolkning som innebär att det står en nationell regering fritt att fastställa eller godkänna metoder för att beräkna nättariffer och balanstjänster som ska användas av de nationella tillsynsmyndigheterna skulle äventyra de mål som eftersträvas med direktiven. Enligt domstolen kan det oberoende som uteslutande anförtrots den nationella tillsynsmyndigheten inte begränsas genom sådana förordningar som hade antagits av den tyska förbundsregeringen.

I domen konstaterade domstolen att medlemsstaterna vid genomförande av direktiv förfogar över ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt, men att de samtidigt är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan. Domstolen uttryckte vidare att även om medlemsstaterna åtnjuter autonomi vid organisationen och struktureringen av sina nationella tillsynsmyndigheter, ska autonomi utövas med iakttagande av de mål och skyldigheter som fastställs i de nämnda direktiven, som syftar till att säkerställa att de nationella tillsynsmyndigheterna, vid utövandet av de befogenheter som är förbehållna dessa, fattar sina beslut självständigt.

Domstolen bemötte även Tysklands argument om brist på precision i de materiella bestämmelserna i direktiven. Domstolen uttalade att det framgår av artikel 37 i det tredje elmarknadsdirektivet och artikel 41 i det tredje gasmarknadsdirektivet att överförings- och distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem ska fastställas enligt öppna kriterier. Vidare ska dessa tariffer och beräkningsmetoder samt villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät fastställas med beaktande av behovet av att göra nödvändiga investeringar för nätens lönsamhet. Sådana tariffer och beräkningsmetoder ska vara proportionerliga och tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Vad gäller balanstjänster anförde domstolen att det dessutom föreskrivs att dessa tjänster ska utföras så ekonomiskt som möjligt, ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, samt tillhandahållas rättvist och utan diskriminering och baserat på objektiva kriterier. De nationella tillsynsmyndigheterna ska, vid fastställande eller godkännande av tariffer eller metoder och av balanstjänster, inom ramen för det tredje elmarknadsdirektivet, och balanstjänster, inom ramen för det tredje gasmarknadsdirektivet, säkerställa att de systemansvariga för överförings- och distributionssystemen både på kort och lång sikt ges lämpliga incitament att öka effektiviteten, främja integrationen av marknaden och säkra

leveranser samt stödja forskningsverksamheten på området. Enligt domstolen preciseras de kriterier som föreskrivs i direktiven i förordning (EG) nr 714/2009⁸ och förordning (EG) nr 715/2009⁹ samt de nätföreskrifter som införts till följd av kommissionens förordningar. Med hänsyn till att det föreligger ett så detaljerat regelverk på unionsnivå är det enligt domstolen inte nödvändigt att på nationell nivå utarbeta kriterier för beräkning av taxorna.

Av domstolens bedömning framgår vidare att den omständigheten att de nationella tillsynsmyndigheterna ges en ställning som är oberoende av den allmänna förvaltningen inte i sig kan frånta dessa myndigheter deras demokratiska legitimitet, eftersom de inte är undantagna från allt parlamentariskt inflytande. Direktiven utgör exempelvis inte hinder för att de personer som leder de nationella tillsynsmyndigheterna utnämns av parlamentet eller av regeringen. De utgör inte heller hinder för att dessa myndigheter står under parlamentarisk övervakning enligt medlemsstaternas konstitutionella rätt.

Domstolen konstaterade även att medlemsstaterna enligt direktiven dessutom är skyldiga att på nationell nivå införa lämpliga mekanismer som gör det möjligt för en part som berörs av ett beslut fattat av den nationella tillsynsmyndigheten att vända sig till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och regeringarna. Ett sådant krav är, enligt domstolen, en naturlig följd av principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken utgör en allmän princip i unionsrätten. Vidare konstaterade domstolen att även om de förordningar som antagits av den tyska förbundsregeringen har karaktären av ”materiella lagar” ska den befogenhet som uteslutande tillkommer de nationella tillsynsmyndigheterna enligt direktiven tillsammans med dessa myndigheters oberoende säkerställas gentemot alla politiska organ. Detta gäller således inte enbart gentemot regeringen, utan även gentemot den nationella lagstiftaren, vilken inte kan frånta de nationella tillsynsmyndigheterna en del av dessa befogenheter och tilldela dem andra offentliga organ.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003 är numera upphävd, jämför därför med nu gällande bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005.

Domstolen uttalade också att det, enligt rättspraxis¹⁰ inte är tillåtet att delegera ett utrymme för skönsmässig bedömning till enheter av administrativ karaktär som, genom att det används, kan ge uttryck för verkliga politiska val, som innebär en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” genom att den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna. Däremot tillåts en delegering vad avser klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom är föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten. De befogenheter som är förbehållna de nationella tillsynsmyndigheterna hänför sig nämligen till genomförandet, på grundval av en specialiserad teknisk bedömning av verkligheten. De nationella tillsynsmyndigheterna är, vid utövandet av dessa befogenheter, underkastade principer och regler som fastställts genom ett detaljerat regelverk på unionsnivå, vilket begränsar deras utrymme för skönsmässig bedömning och hindrar dem från att göra politiska val.

5.2 Analys av domen i doktrin

Efter att EU-domstolens dom i mål C-718/18 meddelades i september 2021 har flera artiklar från forskare inom akademien publicerats, där domstolens resonemang och domens följder analyseras. I detta avsnitt redogörs för några av de resonemang som lyfts i dessa analyser.

5.2.1 EU-regelverkets detaljeringsgrad

När EU-domstolen uttalar sig om EU-rättens krav på att de nationella tillsynsmyndigheterna ska vara oberoende avses att tillsynsmyndigheter ska kunna agera oberoende och utan instruktioner eller påtryckningar från de organ till vilka oberoendet ska säkerställas.¹¹ En aspekt som lyfts i flera av de artiklar som utredningen har tagit del av är att EU-rättens krav på oberoende tillsynsmyndigheter innebär att det behövs robusta regler för att säkra legitimitet och ansvarsskyldighet. Regelverket behöver därför vara tillräckligt detaljerat.

¹⁰ Mål 9/56, Meroni mot Höga myndigheten, EU:C:1958:7.

¹¹ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 108.

I en artikel av K. Huhta¹² argumenteras för att EU:s regelverk kring tariffbeslut är formulerat i abstrakta och breda termer, vilket ger tillsynsmyndigheterna en stor handlingsfrihet. Detta leder i sin tur till frågor om legitimitet och ansvarsskyldighet. Exempelvis finns det ingen förklaring av vad det innebär att avkastningen ska avspegla kostnaderna, som nämns i artikel 18 i förordning (EU) 2019/943 som reglerar avgifter för tillträde till näten, användning och förstärkning av näten. Artikelförfattaren ifrågasätter om det är lagstiftarens mening att tillsynsmyndigheten ska vara så pass oberoende att dess uppfattning om vilka avgifter som leder till att avkastningen avspeglar kostnaderna, står utom räckhåll för den nationella lagstiftaren och nationella domstolar.

S. Lavrijssen¹³ diskuterar huruvida det är förenligt med konstitutionella principer, såsom demokratiprincipen och legalitetsprincipen, att tilldela en oberoende myndighet så omfattande beslutsbefogenheter. Det konstateras att det finns ett motstånd i medlemsstaterna till att stärka oberoendet hos de nationella tillsynsmyndigheterna på energiområdet.¹⁴ I samma artikel anförs att EU-domstolens dom inte bidrar till att klargöra i vilken mån medlemsstaternas regeringar tillåts reglera grundläggande principer om kostnadsfördelning om tillsynsmyndigheten fastställer metoder för hur kostnader ska beräknas. Lavrijssen anser att EU-rätten behöver bli mer tydlig när det gäller ansvarsfördelningen mellan den nationella lagstiftaren och tillsynsmyndigheterna.¹⁵

EU-domstolen menar att det finns EU-reglering som tillsynsmyndigheterna kan följa när intäktsramarna tas fram. Enligt domstolen är regelverket tillräckligt detaljerat och det är inte nödvändigt att på nationell nivå utarbeta kriterier för beräkning av taxorna på det sätt som gjorts i Tyskland.¹⁶ Tillsynsmyndigheterna kan ställa frågor till Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer) för att höra om deras beslut stämmer över-

¹² Huhta K. (2021), *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, s. 6 f.

¹³ Lavrijssen S. (2022), *Towards a European Principle of Independence: The Ongoing Constitutionalisation of an Independent Energy Regulator*, s. 25 ff.

¹⁴ *Ibid.*, s. 27.

¹⁵ *Ibid.*, s. 37 och 40.

¹⁶ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 123.

ens med EU-direktiv och andra EU-regler. Acer kan informera Europeiska kommissionen om byråns anvisningar inte efterlevs.¹⁷

J. Meinzenbach, R. Klein och D. Uwer¹⁸ anser dock att regelverket på EU-nivå inte är tillräckligt detaljerat för att tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut. De standarder som har slagits fast i EU-lagstiftningen kan enligt dem endast i begränsad omfattning användas i ett sådant syfte. EU-domstolen hänvisar till direktiv, förordningar och nätkoder, men artikelförfattarna menar att såväl direktiv 2009/72/EG som förordning (EG) nr 714/2009 är för vaga för att kunna ge ledning till tillsynsmyndigheter vars beslut kan överprövas av domstolar. När det gäller nätkoder lyfter de fram att det endast är på gasområdet som det finns en nätkod som gäller tariffstruktur, i förordning (EU) 2017/460, och att ingen motsvarande nätkod finns för el. Flera andra inom akademien¹⁹ instämmer i att reglerna inte är tillräckligt precisa eller detaljerade.

L. Kaschny och S. Lavrijssen²⁰ ifrågasätter om det är möjligt att särskilja den tekniska bedömning som EU-domstolen anser att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska göra när de utövar sin exklusiva kompetens enligt elmarknadsdirektivet, från politiska ställningstaganden. Artikelförfattarna exemplifierar denna problematik med tillsynsmyndigheternas skyldigheter när det gäller att fastställa metoder för avgifter för överföring. Valet av en sådan metod kan, enligt artikelförfattarna, inkludera en politisk bedömning som inkluderar sociala frågor, rättvisa och allmänna intressen. Artikelförfattarna anser att EU-domstolen eller EU bör erkänna den politiska dimensionen som ingår i de nationella tillsynsmyndigheternas uppgifter och förtydliga avgränsningen mellan tillsynsmyndigheterna och medlemsstaterna.

¹⁷ Artikel 63 i direktiv (EU) 2019/944.

¹⁸ Meinzenbach J., Klein R. och Uwer D. (2021), *Unlimited independence of the national regulatory authority?*, s. 79.

¹⁹ Se till exempel Huhta K. (2021), s. 8 f.

²⁰ Kaschny L. och Lavrijssen S. (2023), *The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition*, s. 715.

5.2.2 Tillsynsmyndigheternas oberoende och exklusiva befogenheter

Såsom Lavrijssen framhåller gäller inte ett absolut oberoende för tillsynsmyndigheten; detta eftersom myndigheten fortfarande lyder under demokratiskt valda eller kontrollerade institutioner. Oberoendet hänför sig till utövandet av makt, ”regulatory powers” som härrör ur EU-rätten.²¹ Trots kravet på oberoende finns begränsningar i vad tillsynsmyndigheterna får göra. I skäl 87 till nu gällande elmarknadsdirektiv, (EU) 2019/944, anges exempelvis att direktivet inte fråntar medlemsstaterna möjligheten att fastställa och föra en egen nationell energipolitik. Det innebär att det, beroende på medlemsstatens konstitutionella arrangemang, kan falla inom medlemsstatens behörighet att bestämma den politiska ram inom vilken tillsynsmyndigheterna ska verka, till exempel när det gäller försörjningstrygghet. Allmänna energipolitiska riktlinjer som medlemsstaten utfärdar bör emellertid inte inkräkta på tillsynsmyndigheternas oberoende och självständighet.²²

Huhta anser att EU-regleringen kan tolkas så att medlemsstaterna inte har beslutskompetens ens på generell eller principnivå för att genom lag besluta om tariffmetoder. En sådan tolkning stämmer, enligt Huhta, inte överens med det övergripande syftet med det så kallade Ren energi-paketet²³, som ska ta tillvara konsumenternas intressen.²⁴ Huhta ifrågasätter vidare domstolens resonemang om att det skulle finnas en klar skiljelinje mellan allmänna politiska riktlinjer, som medlemsstaterna har rätt att ge, och ingrepp i tillsynsmyndigheternas rätt till självbestämmande.²⁵ Även Lavrijssen²⁶ anser att det är svårt att avgöra vilka riktlinjer som medlemsstaten har möjlighet att anta.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter uttrycks av domstolen som befogenheter som hänför sig till genomförandet, på grundval av en specialiserad teknisk bedömning av verkligheten.²⁷ Detta ifråga-

²¹ Lavrijssen S. (2022), s. 26.

²² Huhta K. (2021), s. 5 f.

²³ För en sammanställning av de lagstiftningsförslag som ingår i EU:s Clean Energy Package, se www.energy.ec.europa.eu.

²⁴ Huhta K. (2021), s. 6.

²⁵ Ibid., s. 17.

²⁶ Lavrijssen S. (2022), s. 32 och 39.

²⁷ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 132.

sätts av flera artikelförfattare, bland annat Huhta.²⁸ Dessa menar att i kombination med det brett formulerade och abstrakta regelverket innebär tillsynsmyndighetens beslut inte endast en teknisk tillämpning av regelverket, utan besluten innehåller även politiska och ekonomiska aspekter. Även om tariffer och tariffmetoder är tekniska till sin natur och innehåller matematiska formler i stället för en diskussion om politiska val, innebär det inte att tillsynsmyndigheterna nödvändigtvis avstår från att göra politiska val när de tillämpar metoderna. Lavrijssen²⁹ konstaterar att EU-domstolens praxis om att tillsynsmyndigheternas befogenheter utgör en specialiserad teknisk bedömning inte tycks grunda sig på någon omfattande analys. Artikelförfattaren menar att tillsynsmyndigheterna ofta har en stor frihet att göra diskretionära bedömningar. De måste tolka vaga begrepp såsom effektivitet, kostnadseffektivitet och pålitlighet.

5.2.3 Demokratiprincipen

EU-rätten har gradvis begränsat medlemsstaternas rätt att bestämma över tillsynen över energimarknaderna. Enligt EU-rätten måste tillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut som i stor utsträckning utgår från bestämmelser i EU-direktiv och EU-förordningar.³⁰ Av regelverket framgår att medlemsstaterna är skyldiga att på nationell nivå införa lämpliga mekanismer som gör det möjligt för en part som berörs av ett beslut fattat av den nationella tillsynsmyndigheten att vända sig till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och regeringarna (principen om ett effektivt domstolsskydd).³¹ Detta är någonting som lyfts fram i domen och som också diskuteras i de artiklar som nämns ovan.

Utformningen och regleringen av nättariffer påverkar såväl nätföretag³² som slutkonsumenter i stor omfattning, men dessa aktörer har olika intressen. Huhta³³ tar upp intressekonflikten, och är kritisk till konsumenternas möjligheter att komma till tals. Konsumenterna vill betala så lite som möjligt för att få energi av så hög kvalitet som

²⁸ Huhta K. (2021), s. 1 och 11 f.

²⁹ Lavrijssen S. (2022), s. 36.

³⁰ Ibid., s. 37.

³¹ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkterna 126 och 128.

³² I Huhtas artikel används begreppet network operators.

³³ Huhta K. (2021), s. 13 f.

möjligt. Nätföretagen vill maximera sina vinster och verkar dessutom på en monopolmarknad. Det innebär att företagens möjligheter att fritt bestämma över sin egendom ställs mot intresset av att skydda konsumenterna. Lavrijssen³⁴ anser att det finns ett behov av specifika tekniska och ekonomiska regler där olika gruppers intressen balanseras. Enligt henne behöver alla involverade intressenter ha tillräckliga legala och faktiska möjligheter att delta i lagstiftningsprocessen, både på nationell och europeisk nivå.

Det behöver alltså enligt artikelförfattarna finnas möjlighet till inflytande både när regler tas fram och när beslut överklagas för att demokratiprincipen ska tillgodoses.

5.3 Nationella domstolsavgöranden efter EU-domstolens dom

Då EU-domstolens dom är relativt ny står det ännu inte klart vilka följder den får för olika medlemsstaters regleringar. I Sverige meddelade Kammarrätten i Jönköping den 16 juni 2022 domar i 120 mål om intäktsramar för ett stort antal nätföretag (mål nr 1103–1222-21) och hänvisade i dessa avgöranden till EU-domstolens dom. Domarna³⁵ är till stor del likalydande och i den dom som avser mål nr 1211–1214-21 aktualiseras samtliga frågor som kammarrätten har prövat i de 120 målen. I den nämnda domen kom kammarrätten fram till att de nationella bestämmelserna för att beräkna elnätsföretagens avkastning strider mot EU-rättsliga bestämmelser. Kammarrätten ansåg, mot bakgrund av de uttalanden som EU-domstolen har gjort i mål C- 718/18 och även i tidigare avgöranden, att det är tydligt att bestämmelserna i 17–26 §§ intäktsramsförordningen³⁶ strider mot artiklarna 37.1 a och 37.6 a i det tredje elmarknadsdirektivet. Kammarrätten bedömde vidare att artiklarna har direkt effekt³⁷ och konstaterade att bestämmelserna i 17–26 §§ intäktsramsförordningen inte kunde tillämpas. Målen återförvisades därför till Energimarknads-

³⁴ Lavrijssen S. (2022), s. 40.

³⁵ Kammarrätten i Jönköpings domar i mål nr 1103–1210-21, 1211–1214-21, 1215-21, 1216-21, 1217–1219-21, samt 1220–1222-21.

³⁶ Förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet.

³⁷ Här avses direkt effekt i förhållandet mellan enskilda och medlemsstater. Det finns en omfattande praxis från EU-domstolen avseende huruvida en direktivsbestämmelse anses ha direkt effekt.

inspektionen (Ei) för fastställande av nya intäktsramar avseende tillsynsperioden 2020–2023.

Kammarrätten tillade att när Ei beräknar avkastningen på kapitalbasen ska myndigheten, till skillnad från vad förvaltningsrätten hade beslutat, agera inom de ramar som det unionsrättsliga regelverket ställer upp. Kammarrättsdomarna överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 12 januari 2023 avslog begäran om prövningstillstånd.³⁸ Kammarrättens avgöranden står alltså fast. Ei har ännu inte meddelat nya beslut om intäktsramar för den aktuella perioden.

5.4 Pågående beslutsprocesser om bestämmande av intäktsramar för elnät och gasnät

Efter det att kammarrättens avgöranden fått laga kraft har andra processer med koppling till Ei:s bestämmande av intäktsramar tagit vid. I detta avsnitt redogörs kortfattat för hur EU-domstolens och kammarrättens avgöranden har påverkat processerna. Notera att redogörelsen innefattar händelser fram till och med halvårsskiftet 2023.

5.4.1 Gasnät

I oktober 2022 meddelade Ei beslut om intäktsramar för gasnät för tillsynsperioden 2023–2026. Intäktsramarna uppgick sammanlagt till cirka 4,6 miljarder kronor, i 2021 års prisnivå, vilket innebar en kraftig minskning jämfört med företagets intäktsramar för perioden 2019–2022.

I besluten konstaterar Ei med hänvisning till EU-domstolens dom att myndigheten inte ska tillämpa nationella bestämmelser som på något sätt styr utformandet av metoden och därmed inverkar på myndighetens oberoende. I stället argumenterar Ei för att utgå från de ramar som det EU-rättsliga regelverket ställer upp. I bilaga 1 till intäktsramsbesluten redogör Ei för vilka artiklar i gasmarknadsdirektivet och gasmarknadsförordningen som ligger till grund för beräkningen av intäktsramarna.

Besluten överklagades av samtliga gasnätsföretag som yrkade att Ei:s beslut skulle upphävas och återförvisas till Ei för fastställande av

³⁸ Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i mål nr 4292-22, 4440-22, 4444-22, 4445-22, 4446-22, samt 4449-22.

nya intäktsramar. Två av nätföretagen yrkade dessutom inhibition av besluten. Nätföretagen anförde att Ei inte hade följt gällande regelverk samt med kort varsel och utan godtagbar utredning genomfört grundläggande metodbyten när det gäller värderingen av företagens kapitalbas och beräkningen av deras kapitalkostnader. Förvaltningsrätten prövade frågan om inhibition den 8 mars 2023³⁹ och kom då fram till att det inte fanns tillräckliga skäl för att inhibera de överklagade besluten. Kammarrätten har den 17 april 2023 avslagit begäran om prövningstillstånd.⁴⁰ Besluten om att inte bevilja prövningstillstånd i inhibitionsfrågan har inte överklagats till HFD. Målen är ännu inte avgjorda i sak av förvaltningsrätten.

5.4.2 Elnät

Ei har, genom de lagakraftvunna kammarrättsdomarna från den 16 juni 2022, fått besluten om intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 återförvisade. Ei kommer enligt uppgift att fatta beslut om nya intäktsramar för tillsynsperioden 2020–2023 under 2023.

Beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2024–2027 ska också fattas av Ei, senast den 31 oktober 2023. Ei har arbetat med att utforma beräkningsmetoden och på andra sätt förbereda inför elnätsföretagens inrapportering.

I slutet av december 2022 beslutade Ei att nätföretagen senast den 20 april 2023 skulle inkomma med vissa uppgifter som behövdes för att Ei skulle kunna fatta beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2024–2027. Nätföretagen ansåg dock att besluten stod i strid med ellagen och intäktsramsförordningen⁴¹, då de menade att det fanns risk att besluten medförde att nätföretagens intäktsramar blev för låga i förhållande till vad som följer av 5 kap. 1 § ellagen. Nätföretagen menade vidare att besluten också hade flera andra negativa konsekvenser, som exempelvis bristande regulatorisk stabilitet. Nätföretagen överklagade därför besluten till förvaltningsrätten och yrkade även att de tills vidare inte skulle gälla (inhibition). Förvaltningsrätten meddelade sin dom den 6 april 2023.⁴² Yrkanterna om inhibition avvisades eftersom målen avgjordes slutligt. Domstolen ansåg

³⁹ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 8596-22, 8601–8602-22.

⁴⁰ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 826–828-23.

⁴¹ Förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet.

⁴² Se exempelvis Förvaltningsrätten i Linköpings dom i mål nr 323-23, 327-23 och 395-23.

att Ei saknade stöd för sin begäran om uppgifter i vissa delar och biföll därför överklagandena på så sätt att punkterna 1.3 och 1.5 i bilaga 1 till de överklagade besluten som meddelats av Ei upphävdes, men avslog överklagandet i övriga delar.

Ei överklagade förvaltningsrättens dom av den 6 april och begärde inhibition av förvaltningsrättens dom i de delar där Ei:s beslut hade upphävts. Kammarrätten avvisade yrkandet om inhibition i beslut den 8 maj 2023.⁴³ Kammarrätten bedömde inte att förvaltningsrättens dom är av sådant slag att den måste anses gälla omedelbart och att det därför inte fanns förutsättningar att besluta om inhibition.

Kammarrätten har även i beslut den 29 maj 2023⁴⁴ avvisat ett yrkande från ett nätföretag om inhibition av punkterna 1.3 och 1.5 i bilaga 1 till Ei:s beslut. Kammarrätten kom fram till att begäran om inrapportering av uppgifter inte anses gälla omedelbart i den meningen att det åligger motparterna att inkomma med uppgifter innan den pågående processen har slutförts genom ett lagakraftvunnet avgörande. Det saknas således förutsättningar för att besluta om inhibition på det framställda yrkandet. Kammarrätten avgjorde ärendena slutligt den 20 juni 2023⁴⁵ och undanröjde då både förvaltningsrättens dom av den 6 april 2023 och Ei:s beslut. Kammarrätten ansåg att Ei inte hade haft rätt att, med stöd av 12 kap. 2 § ellagen, begära in uppgifter inför fastställandet av intäktsram. Inte heller 5 kap. 4 § ellagen eller förordningen (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet gav något sådant stöd. Ei hade alltså enligt kammarrättens mening saknat rätt att fatta de beslut som målen rör. Bemyndigandet i 4 § förordningen om intäktsram för elnätsverksamhet och uttalanden i förarbetena visar enligt kammarrättens mening att avsikten har varit att den närmare innebörden av uppgiftsskyldigheten enligt 5 kap. 4 § ellagen ska preciseras genom föreskrifter i stället för förvaltningsbeslut i enskilda fall. Sådana föreskrifter har tidigare funnits, men har upphävts av Ei. Som en följd av kammarrättens avgörande har Ei meddelat att det tidigare aviserade metodbytet inte kommer att ske till tillsynsperioden 2024–2027.⁴⁶ I stället avser Ei att fortsätta med den metod som har använts för tillsynsperioden 2020–2023. Ei kom-

⁴³ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1448–1450-23.

⁴⁴ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1446–1447-23.

⁴⁵ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1448–1450-23.

⁴⁶ Energimarknadsinspektionens hemsida den 26 juni 2023, <https://www.ei.se/om-oss/nyheter/2023-06-26-ei-pausar-metodbyte-for-att-bestamma-elnatsforetagens-intaktsramar>.

mer att invänta ändringar i det regelverk som styr intäktsramsregleringen med ambitionen att genomföra ett metodbyte för tillsynsperioden 2028–2031.

6 Internationell utblick

6.1 Bakgrund

Hur tillsynsmyndigheternas oberoende uttrycks i den nationella lagstiftningen varierar mellan medlemsstaterna. I en studie från 2019 som genomfördes på uppdrag av Europeiska kommissionen konstateras att det i alla medlemsstater föreskrivs i den nationella lagstiftningen att den nationella regleringsmyndigheten ska vara oberoende, men att flera medlemsstater inte anger att oberoendet ska vara från både politiska och marknadsmässiga intressen.¹ Det indikerar att Sverige och Tyskland inte är de enda medlemsstaterna där tillsynsmyndigheternas oberoende inte motsvarar vad som krävs i gällande EU-lagstiftning och att det kan föreligga behov av förändringar av regelverket även i andra medlemsstater.

Utredningen bedömer att det också är relevant att undersöka hur nätavgifterna, eller metoderna för att fastställa dem, tas fram i EU:s medlemsstater och Norge, som deltar i det europeiska samarbetet genom EES-avtalet. Av Acer:s senaste rapport om överförings- och distributionsavgifter framgår att Finland och Sverige avviker från normen på så sätt att avgifterna i dessa medlemsstater inte är föremål för tillsynsmyndighetens godkännande.² Nätföretagen tar i stället själva fram metoderna utifrån regelverket. Enligt rapporten är det tillsynsmyndigheten som fastställer eller godkänner metoder för att ta fram avgifter för överföring (transmission) och avgifter för distribution i de 25 länder som studeras. Det bör noteras att Acer:s rapport inte avser intäktsramar utan utformningen av avgifter för överföring, distribution och anslutning.

¹ Studie av Spark Legal Network, Trinomics och University of Groningen, på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy*, s. 39 ff.

² ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*, s. 67 f.

I detta avsnitt kartläggs situationen i några andra relevanta medlemsstater och i Norge. Syftet är att beskriva särskilt intressanta inslag i ländernas nätreglering, främst avseende intäktsramar, och om EU-domstolens dom har gett upphov till förändrad lagstiftning.

6.2 Tyskland

Det tyska regelverket utgår från Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) där regleringen av el- och gasnätsverksamhet återfinns. Genom lagen och tillhörande förordningar överlämnas regleringsansvaret till tillsynsmyndigheten Bundesnetzagentur. Tillsynsmyndigheten är en oberoende myndighet inom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), som ansvarar för infrastrukturen för el, gas, telekommunikation och post. Under 2010-talet har myndigheten fått ett utökat ansvar inom el- och naturgasområdena. Det är Bundesnetzagenturs uppgift att säkerställa icke-diskriminerande nät-tillträde och kontroll av de nätavgifter som tas ut av nätbolagen.

I första meningen 24 § i EnWG (Energiewirtschaftsgesetz av den 7 juli 2005 BGBl. I, s. 1970 och 3621) ges förbundsregeringen befogenhet att fastställa nättariffer och villkoren för tillträde till nationella system och villkoren för tillhandahållande av balanstjänster inom både el- och naturgasområdet. Med stöd av detta har den tyska förbundsregeringen antagit flera förordningar med detaljerade anvisningar riktade till den nationella tillsynsmyndigheten om utövandet av myndighetens tillsynsbefogenheter. I dessa förordningar fastställs förfarandet och formerna för fastställande av nätavgifterna genom detaljerade anvisningar, såsom avskrivningsmetoder och indexreglering, och de innehåller också detaljerade bestämmelser om villkoren för tillträde till nätet. Kommissionen menade att dessa typer av befogenheter endast ska ankomma de nationella tillsynsmyndigheterna, ett resonemang som fick stöd av EU-domstolen.³

³ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkterna 85–86.

6.2.1 Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen

Då det var Tyskland som förlorade målet i EU-domstolen är det naturligt att förvänta sig förändringar av den tyska lagstiftningen. Reaktionen från officiellt håll har varit återhållsamma och bedömare som utredningen har talat med menar att domstolens beslut var väntat och att ett revideringsarbete av den tyska lagstiftningen redan påbörjades när generaladvokatens förslag till avgörande offentliggjordes.⁴

I maj 2023 publicerades ett förslag på reviderad lagstiftning som konsekvens av domen i EU-domstolen. Av förslaget framgår att befogenheten för förbundsregeringen att utfärda förordningar enligt 21 a § och 24 § EnWG återkallas. Tillsynsmyndigheten föreslås i stället få befogenhet att fatta sådana beslut som tidigare enbart förbundsregeringen kunde meddela med stöd av 21 a § och 24 §. Lagstiftningen föreslås träda i kraft i slutet av 2027 inom gasområdet och för elområdet vid utgången av 2028.

6.3 Norge

Norges regleringsmyndighet benämns RME (Reguleringsmyndigheten for energi) och är organiserad som en enhet inom NVE (Noregs vassdrags- og energidirektorat), som i sin tur är underställt Olje- og energidepartementet. RME förutsätts dock uppträda oberoende vid utövandet av uppgifterna som regleringsorgan på el- och gasmarknadsområdena.

Bestämmelser om regleringsmyndigheten och dess uppgifter finns i Energiloven (lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. LOV-1990-06-29-50) och Naturgassloven (Lov om felles regler for det indre marked for naturgass, LOV-2002-06-28-61). I förarbetena till bestämmelserna i de båda lagarna anges att utgångspunkten för regleringsmyndighetens uppgifter är framför allt artikel 37 i det tredje elmarknadsdirektivet (numera artikel 59 i elmarknadsdirektivet) respektive artikel 41 i det tredje gasmarknadsdirektivet. När de nämnda direktiven genomfördes bedömde departementet att NVE kunde anses vara en självständig juridisk enhet i enlighet med direktiven. Genom att göra en

⁴ Samtal med representanter för Bundesnetzagentur, september 2022 och februari 2023.

organisatorisk uppdelning mellan anställda i RME och NVE:s övriga verksamhet skulle förutsättningarna för det nödvändiga oberoendet säkras ytterligare. Det infördes bestämmelser i Energiloven och Naturgassloven om att regleringsmyndigheten inte kan instrueras och regleringsmyndigheten har också en egen budget. Departementet ansåg att kravet på regleringsmyndighetens oberoende inte utgör hinder för en generell energipolitisk styrning av sektorn genom överordnade föreskrifter.⁵

Olje- och energidepartementet har meddelat föreskrifter, Forskrift om nettregulering og energimarkedet (NEM) (FOR-2019-10-24-1413). I föreskrifterna finns bestämmelser om RME:s oberoende och dess uppgifter. Det anges att RME meddelar förhandsgodkännande när det gäller villkor eller metoder för anslutning till nätet. Vidare fastställer eller godkänner RME villkor för leveransskyldighet eller metoder för att fastställa sådana villkor. RME fastställer vidare årliga intäktsramar för koncessionshavarna. Intäkten ska över tid täcka kostnaderna vid drift och avskrivning, samt ge en rimlig avkastning på investerat kapital utifrån effektiv drift, effektivt utnyttjande och utveckling av nätet. Huvudprinciperna för beräkningen av intäktsramarna anges i RME:s föreskrifter. Det anges även att koncessionshavarna ansvarar för att fastställa icke-diskriminerande och objektiva punkttariffer och villkor.

RME har meddelat föreskrifter om metoder för beräkning av nätbolagens tillåtna och faktiska intäkter, Forskrift om kontroll av nettverksamhet (Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettverksamheten og tariffer, FOR-1999-03-11-302). I föreskrifterna finns detaljerade bestämmelser om intäkter från nätverksamheten och tariffer.

6.3.1 Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen

Med anledning av EU-domen har utredningen varit i kontakt med flera relevanta aktörer i Norge. Den samlade bedömningen som görs är att EU-domen inte föranleder några behov av förändringar i lagstiftningen. Detta förhållningssätt bekräftas av Olje- och energideparte-

⁵ Prop. 5 L (2017–18) Endringer i energiloven (tredje energimarkedspakke), s. 18 och Prop. 6 L (2017–18) Endringer i naturgassloven (tredje energimarkedspakke), s. 14.

mentet, som dock har beskrivit att analysen av EU-domen fortfarande pågår.

6.4 Finland

6.4.1 Reglerings- och lagstiftningsstruktur

I Finland är Energimyndigheten (Energiavirasto), tidigare Energi-marknadsverket, nationell energitillsynsmyndighet enligt den EU-rättsliga lagstiftningen om el- och naturgas. Myndigheten ingår i Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och leds av en överdirektör.

Energimyndigheten har de uppgifter och befogenheter som framgår av artikel 59 i elmarknadsdirektivet och artikel 41 i gasmarknadsdirektivet. Myndigheten utövar i enlighet med lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013, nedan tillsynslagen) tillsyn över efterlevnaden av elmarknadslagen (588/2013) och naturgasmarknadslagen (587/2017) och av bestämmelser som utfärdats med stöd av dessa lagar. Tillsynen utövas både på förhand och i efterhand. Energimyndigheten ansvarar också för att fastställa metoder för prissättning av överföring och distribution för innehavare av el- och naturgasnät (artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet respektive artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet). De centrala nationella bestämmelserna finns i tillsynslagen, elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen.

Enligt 24 § i elmarknadslagen ska försäljningspriserna och försäljningsvillkoren för nättjänsterna samt grunderna för hur de bestäms vara objektiva och icke-diskriminerande för alla nätanvändare. Undantag från dem får göras endast av särskilda skäl. Prissättningen av nättjänsterna ska vara skälig enligt en helhetsbedömning. I prissättningen får det inte finnas villkor som är ogrundade eller som uppenbarligen begränsar konkurrensen inom elhandeln. Elsystemets driftsäkerhet och effektivitet samt de kostnader och fördelar som följer av att ett kraftverk ansluts till nätet ska beaktas i prissättningen. Utöver den allmänna lagbestämmelsen har de centrala kriterierna för skälig prissättning av överföring och distribution fastställts i detaljmotiveringen till 24 § i elmarknadslagen.⁶ Bestämmelserna om avkast-

⁶ RP 20/2013 rd, s. 81 ff.

ningsnivån för elöverföring och eldistribution begränsas också av bestämmelserna om egendomsskydd i 15 § i grundlagen (731/1999). Det har inte ansetts motiverat att ändra det nuvarande sättet att fastställa skäligheten och den skäligen avkastningen i fråga om prissättningen av elöverföring och eldistribution genom lagstiftning. En mer detaljerad definition av skälig prissättning i lagstiftningen skulle, enligt regeringens bedömning⁷ sannolikt leda till att kommissionen inleder ett överträdelseförfarande mot Finland vid Europeiska unionens domstol. I 20 § naturgasmarknadslagen finns en liknande reglering om försäljningspriserna och försäljningsvillkoren för nättjänsterna.

Tillsynen över att nivån på överförings- och distributionspriserna är skälig sker genom reglering av metoderna för beräkning av tariffrerna i förväg. I tillsynslagen redovisas de regler som besluten om fastställelse ska grunda sig på (12 § tillsynslagen). För elområdet nämns elmarknadslagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag, elmarknadsförordningen med tillhörande genomförandakter och delegerade akter, samt beslut från Acer. För naturgasområdet nämns naturgasmarknadslagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag, lagen om åtskillnad av innehavare av överföringsnät för naturgas, gasmarknadsförordningen med tillhörande förordningar och beslut om riktlinjer, förordningar och beslut om riktlinjer som kommissionen antagit med stöd av gasmarknadsdirektivet, samt beslut från Acer.

6.4.2 Energimyndigheten fastställer metoder

Energimyndigheten har publicerat ett dokument med tillsynsmetoder under fjärde (1.1.2016–31.12.2019) och femte (1.1.2020–31.12.2023) tillsynsperioden. Beräkningsmetoderna utvecklas öppet och i samråd med intressentgrupperna. Metoderna tillämpas på innehavare av distributionsnät och ska ligga till grund för bedömningen av om prissättningen är skälig. Energimyndigheten kan vid behov precisera innehållet i tillsynsmetoderna genom skriftliga anvisningar.

Energimyndigheten fastställer metoderna för beräkning av tariffrerna för varje nätinnehavare inför varje tillsynsperiod, som är fyra år ("beslut om fastställande" enligt 10 § tillsynslagen). Av besluten

⁷ RP 265/2020 rd, s. 32.

framgår det sammanlagda maximibeloppet av omsättningen, dvs. en så kallad inkomstram, som varje nätinnehavare inte får överskrida under tillsynsperioden. Energimyndigheten kan ändra sitt beslut, exempelvis om beslutet fattats utifrån felaktiga eller bristfälliga uppgifter eller om lagstiftningen ändrats (13 § tillsynslagen). Ett överskridande av inkomstramen och den ränta på minst 5 procent som påförs för överskridandet gottgörs kunderna under nästa tillsynsperiod genom att inkomstramen minskas med motsvarande belopp. Efter att tillsynsperioden gått ut meddelar Energimyndigheten ett beslut där det utvärderas om prissättningen har varit i överensstämmelse med bestämmelser och metoder. Vid utgången av tillsynsperioden ska nätinnehavaren på grundval av Energimyndighetens beslut betala tillbaka ett eventuellt överskott till kunderna i form av sänkta priser på överföringstjänsterna under följande tillsynsperiod. Om överskottet är betydande ska nätinnehavaren på det belopp som betalas tillbaka betala ränta för hela den tillsynsperiod under vilken överskottet har uppkommit. Om avkastningen på nätverksamheten understiger en nivå som ska anses godtagbar, kan nätinnehavaren på motsvarande sätt under följande tillsynsperiod samla in det belopp som motsvarar underskottet i form av högre avgifter för överföringstjänsterna.

För närvarande finns ett pågående ärende hos EU-domstolen där Marknadsdomstolen i Finland (Markkinaoikeus) den 1 februari 2023 har begärt ett förhandsavgörande.⁸ Begäran om förhandsavgörande rör Energimyndighetens oberoende och hur artiklarna 57.4, 57.5 och 59 i elmarknadsdirektivet ska tolkas.

6.4.3 Inslag i den finska regleringen av särskilt intresse

Ur utredningens perspektiv är det av särskilt intresse att den finska lagstiftningen, trots EU-rättens tydliga direktiv om en oberoende tillsynsmyndighet, innehåller en reglering i lag av hur stora prishöjningar som får ske under avtalsperioden. Enligt 26 a § elmarknadslagen får nätinnehavaren höja sina avgifter för elöverföring och eldistribution med högst 8 procent jämfört med de avgifter som nätinnehavaren tagit ut för elöverföring och eldistribution under de tolv månader som omedelbart föregår höjningen. Enligt 24 § natur-

⁸ Mål C-48/23, Alajärven Sähkö m.fl.

gasmarknadslagen får nätinnehavaren höja sina avgifter för överföring och distribution av naturgas med högst 15 procent.

Ytterligare en aspekt av intresse är 10 § i tillsynslagen, enligt vilken Energimyndigheten ska fastställa metoder för bestämmande av nätinnehavarens intäkter. Paragrafen innehåller en upplysningsbestämelse om vad Energimyndigheten *kan* iakttä vid beslut om fastställande av metoder för prissättning (10 § 2 mom. tillsynslagen). Där upplyses bland annat om att Energimyndigheten kan bestämma om principer för värdering av kapital eller sättet för bestämmande av en godtagbar avkastning. Av detaljmotiveringen till denna bestämmelse framgår ytterligare information om hur dessa upplysningar ska tolkas. Där anges exempelvis att bestämmandet av en skälig avkastning inkluderar en bedömning av risknivån och vid bedömningen av risknivån kan de varierande förhållandena för olika typer av företag vid behov beaktas.⁹ Utredningen har varit i kontakt med det finländska departementet och tillsynsmyndigheten som båda menar att paragrafen kan anses utgöra en ram inom vilken myndigheten förväntas skapa sina metoder. Departementet understryker att paragrafen inte innehåller specifika värden eller annat som kan bakbinda tillsynsmyndigheten. I realiteten har paragrafen haft liten inverkan på metodernas utformning.¹⁰

En annan aspekt av intresse är den akademiska grupp som under 2021 hade en rådgivande funktion för tillsynsmyndigheten i dess arbete med att ta fram reglernetoder. Gruppen tog utifrån vedertagen akademisk kunskap fram rekommendationer om hur metoderna kan utformas. Det bör dock noteras att tillsynsmyndigheten fortfarande har full beslutanderätt och att gruppens förslag inte förpliktigar myndigheten att genomföra åtgärder.¹¹ Tillsynsmyndigheten menar att rapporten har fått begränsat genomslag då det är svårt för en utomstående grupp av detta slag att ha kunskap om förutsättningar och begränsningar som lagstiftning och EU-regelverk medför. Tillsynsmyndigheten har således behandlat rapporten som ett inspel till sitt arbete, men inte ansett sig bunden av dess rekommendationer.¹²

⁹ RP 20/2013 rd, s. 164 f.

¹⁰ Uppgifter från samtal med Energimyndigheten, den 28 november 2022 och Arbets- och näringsministeriet, den 9 december 2022.

¹¹ Arbetsgruppens utlåtande för Energimyndigheten, Arbets- och näringsministeriet, VN/2314/2021. *Akateeminen työryhmä sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä, työryhmän lausunto Energiavirastolle.*

¹² Uppgifter från samtal med Energimyndigheten, den 28 november 2022.

Ytterligare en intressant företeelse i finsk lagstiftning är den nyligen införda 12 a § tillsynslagen. Paragrafen innebär att det ställs krav på ”offentligt hörande” beträffande innehållet i besluten om fastställande, samt om de metoder och villkor som anges i dem. Bestämmelsen infördes när den finska riksdagen i februari 2023 godkände flera lagförslag för att genomföra 2019 års elmarknadsdirektiv.¹³ Av den nya bestämmelsen framgår att Energimyndigheten ska publicera besluten om fastställande och att det, i samband med beslut om fastställande, ska publiceras detaljerade uppgifter om metoderna och kostnaderna för bestämmande av nätinnehavarens intäkter av nätverksamheten och de avgifter som ska tas ut för överförings- och distributionstjänsten. Vidare ska Energimyndigheten, innan beslut om fastställande meddelas, ordna ett offentligt hörande där de verksamhetsutövare som beslutet gäller, deras kunder och andra intressegrupper ges möjlighet att uttrycka sina åsikter om innehållet i besluten samt om de metoder och villkor som anges i dem. Energimyndigheten förväntar sig ett relativt stort intresse och avser att publicera en sammanställning av inkomna synpunkter. Myndigheten har också avsatt tid i processen för att kunna justera metoderna.¹⁴

Av specialmotiveringen till bestämmelsen i den nya 12 a §¹⁵ framgår att bestämmelsen grundar sig på artikel 59.9 i elmarknadsdirektivet. Det anges vidare att besluten om fastställande har stor betydelse inte enbart för de verksamhetsutövare de gäller utan också för deras kunder och andra intressegrupper. Därför är det viktigt att öka transparensen i fråga om de metoder och villkor besluten om fastställande gäller samt motiveringarna till dem. De verksamhetsutövare som berörs av besluten om fastställande får också möjlighet att innan besluten fattas framföra sina åsikter om de metoder och villkor som är under beredning. Den möjligheten bidrar till ett större förtroende för myndigheternas verksamhet.

Det är slutligen värt att notera att det även i Finland förekommer rättsprocesser. I skrivande stund pågår exempelvis en prövning där cirka åttio företag har överklagat tillsynsmyndighetens beslut om att ändra beräkningsmetoder. En avgörande skillnad mot Sverige är att domstolarna hittills har dömt till tillsynsmyndighetens fördel. Att hitta en förklaring till detta är naturligtvis svårt, men en aspekt som

¹³ RP 318/2022.

¹⁴ Uppgifter från Energimyndigheten, mars 2023.

¹⁵ RP 318/2022, s. 104.

har poängterats av flera som utredningen har talat med är att den finska tillsynsmyndigheten haft välgrundade och utförliga beslut som domstolarna har kunnat utgå ifrån. Ytterligare en skillnad som kan noteras är att de finska målen avgörs i en marknadsdomstol som hanterar flera sorters konkurrens- och konsumentmål och därmed har stor erfarenhet av prövningar med liknande inslag.¹⁶

6.4.4 Tolkning av EU-domen och behov av förändringar i lagstiftningen

Både Arbets- och näringsministeriet och den finska tillsynsmyndigheten gör bedömningen att inga omedelbara justeringar av lagstiftningen behövs till följd av EU-domstolens avgörande. Myndigheten menar vidare att domstolens resonemang tydligt bekräftar myndighetens oberoende.¹⁷

6.5 Danmark

I Danmark är Forsyningstilsynet nationell energitillsynsmyndighet enligt den EU-rättsliga lagstiftningen om el- och naturgas. Myndigheten leds av en direktör som utses för en femårsperiod av ministern för klimat, energi och försörjning. Tillsynsmyndighetens direktör och anställda är oberoende och kan inte ta emot eller söka instruktioner utifrån.

Det är Forsyningstilsynet som godkänner beräkningsmetoder för avgifter för överföring samt det statliga Energinets villkor för att ge marknadsaktörerna tillträde till näten.¹⁸ I Danmark pågår en översyn av metodiken för att bestämma avgifter för överföring, bland annat med syfte att införa så kallad kapacitetsbetalning för att återspegla det faktum att en stor del av nätkostnaden består av fasta kostnader, och tidsdifferentiering för att stimulera till en effektivare användning av systemet. Eventuella reformer väntas genomföras under de kommande åren.¹⁹

¹⁶ Uppgifter från samtal med Energimyndigheten, den 28 november 2022 och Arbets- och näringsministeriet, den 9 december 2022.

¹⁷ Uppgifter från samtal med Energimyndigheten, den 28 november 2022.

¹⁸ Uppgifter från Forsyningstilsynets hemsida, www.forsyningstilsynet.dk, den 22 mars 2023.

¹⁹ ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*, s. 84.

Forsyningstilsynet meddelar också beslut om el- och gasnätsföretagens intäktsramar. Forsyningstilsynet tillämpar då bestämmelser i lov om elforsyning (LBK nr 984 af 12/05/2021) för elnätsföretagen, lov om gasforsyning (LBK nr 1100 af 16/08/2023) för gasnätsföretagen samt bekendtgørelse om indtægtsrammer for netvirksomheder (BEK nr 444 af 27/04/2023). Den senare fastställs av Energistyrelsen som i Sverige kan sägas motsvaras av Energimyndigheten.

Utredningen har varit i kontakt med Forsyningstilsynet som gör bedömningen att inga omedelbara justeringar av lagstiftningen behövs till följd av EU-domstolens avgörande. EU-domstolens tydliga avgörande kan dock medföra behov av att mer noggrant se över risker för inskränkningar av tillsynsmyndighetens oberoende.²⁰

6.6 Övriga EU-medlemsstater

Bland övriga EU-medlemsstater finns skillnader i den nationella lagstiftningen när det gäller tillsynsmyndigheternas oberoende. Europeiska kommissionen lät år 2019 göra en studie²¹ som omfattar 12 medlemsstater.²² När det gäller hur den legala grunden för tillsynsmyndighetens oberoende har utformats framgår följande av rapporten.²³ I *Spanien* anges i lagstiftningen att tillsynsmyndigheten agerar med strukturell och funktionell autonomi och är helt oberoende av regeringen, offentliga myndigheter och marknadsaktörer. Likaså i *Litauen* fastställs i lagstiftningen att tillsynsmyndigheten ska fatta oberoende beslut som inte kan påverkas av någon statlig/kommunal institution, företag, organisation eller annat företag. I den litauiska lagstiftningen finns också ett uttryckligt krav på oberoende tjänstemän i administrationen som ålägger dem att agera oberoende av alla marknadsintressen och inte begära eller verkställa instruktioner från regeringen eller någon annan offentlig eller privat person. Liknande skrivningar finns i *Österrikes* lagstiftning, men här bör noteras att vissa av tillsynsmyndighetens verksamhetsområden är

²⁰ Uppgifter från samtal med Forsyningstilsynet, oktober 2022.

²¹ Studie av Spark Legal Network, Trinomics och University of Groningen på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy*.

²² Österrike, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Litauen, Rumänien, Slovakien och Spanien.

²³ Studie av Spark Legal Network, Trinomics och University of Groningen på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy*, s. 40 f.

undantagna från denna bestämmelse och att tillsynsmyndigheten i dessa delar förväntas arbeta efter ledning och instruktioner från ansvarigt departement. Det handlar dock i dessa delar om frågor som inte ingår i de specifika befogenheter som tillskrivs tillsynsmyndigheterna genom EU-regelverket. Ytterligare fyra medlemsstater, *Tjeckien, Slovakien, Frankrike och Rumänien*, har formuleringar i den nationella lagstiftningen som beskriver de nationella regleringsmyndigheternas oberoende på ett sätt som sammantaget kan antas uppfylla kraven i EU-regelverket.

I *Nederländerna* pågår ett arbete med att införliva det senaste elmarknadsdirektivet.²⁴ Arbetet har dock försenats med anledning av EU-domstolens avgörande mot Tyskland.²⁵ Diskussioner rörande hur den nationella tillsynsmyndighetens oberoende ska säkerställas är en av orsakerna till förseningen. Den nationella tillsynsmyndigheten har oberoende av det arbetet valt att bortse från sådana författningar som inskränker dess oberoende vid utförandet av uppgifter som åligger den enligt elmarknadsdirektivet. Ett sådant exempel är att myndigheten beslutat att avskaffa den rabatt på avgifter för överföring av el som storförbrukare av el kunnat ta del av.²⁶ Reglerna om hur rabatten ska beräknas finns i den nederländska ellagen.

Utredningen bedömer att det, även om det finns en tydlig lagstiftning, är viktigt att understryka att det i praktiken kan uppstå frågetecken om tillsynsmyndigheternas oberoende. Exempelvis har marknadsaktörer i några av de länder som nämns ovan uttryckt missnöje eller tvivel om tillsynsmyndigheternas oberoende, antingen kopplat till myndigheten som helhet eller dess nyckelpersoner.²⁷

I samtliga 12 medlemsstater som har ingått i studien har åtgärder införts för att skapa en transparens i tillsynsmyndighetens beslut. Det kan handla om lagstadgade krav på att offentliggöra information och skäl för beslut, krav på att genomföra offentliga konsultationer i den legislativa processen eller beslutsprocessen, och särskilda regler kring tillsättande av personer i beslutande befattningar.²⁸

²⁴ Uppgifter från Authority of Consumer & Markets, www.acm.nl, den 29 november 2021.

²⁵ Kaschny L. och Lavrijssen S. (2023), *The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition*, s. 725.

²⁶ Uppgifter från Authority of Consumer & Markets, www.acm.nl, den 24 maj 2023.

²⁷ Studie av Spark Legal Network, Trinomics och University of Groningen på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy*, s. 155.

²⁸ *Ibid.*, s. 157 f.

I vissa av medlemsstaterna finns organ knutna till lagstiftaren som skulle kunna påverka tillsynsmyndigheten på ett sätt som utgör begränsningar i dess oberoende. I *Frankrike* finns exempelvis en av regeringen tillsatt kommissionär med befogenhet att sätta energipolitiska frågor på tillsynsmyndighetens agenda. I *Kroatien* övervakas tillsynsmyndighetens beslut av departementet, något som även om det tycks ha begränsad praktisk betydelse kan bedömas problematiskt utifrån EU-regelverkets krav på oberoende.²⁹

I rapporten finns ett särskilt avsnitt där oberoende och effektivitet diskuteras i förhållande till tillsynsmyndigheternas kärnuppgifter, särskilt när det gäller fastställande eller godkännande av nätavgifter eller metoder för att beräkna dem.³⁰ I *Spanien* ligger en stor del av dessa befogenheter hos den nationella tillsynsmyndigheten. Även i *Frankrike* klargörs i lagstiftningen att det är tillsynsmyndigheten som fastställer tariffmetoderna. I *Kroatien* finns, som nämnts ovan, en generell möjlighet för departementet att övervaka tillsynsmyndighetens beslut. Av rapporten framgår dock att den kroatiska lagstiftningen ses över i detta avseende. Det finns även exempel på medlemsstater där befogenheten att fastställa nätavgifter eller metoder för att ta fram dessa lämnas till tillsynsmyndigheten utan närmare anvisningar om hur det ska gå till, så är exempelvis fallet i *Tjeckien*.

²⁹ Ibid., s. 45 ff.

³⁰ Ibid., s. 141 ff.

7 Utredningens överväganden om behovet av regelförändringar

7.1 Utredningens angreppssätt

Av redogörelserna i tidigare kapitel framgår att reglerna i ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403) behöver ses över med anledning av EU-domstolens dom och det sätt som domstolen har tolkat elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet. I detta kapitel redogörs på ett mera övergripande plan för de förändringar i regelverket som behöver ske med anledning av domen, samt vilka bestämmelser i det nuvarande svenska regelverket som bör tas bort respektive kvarstå.

Det bör noteras att utredningens föreslagna förändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2025, vilket innebär att det i detta betänkande antas att det nya regelverket inte tillämpas i innevarande tillsynsperioder. Huruvida Energimarknadsinspektionen (Ei) i sin tolkning av EU-rätten genomför förändringar som innebär att vissa av utredningens förslag införs tidigare än så, beaktas inte i föreliggande analys och konsekvensutredning (kapitel 13).

7.2 EU-rättens krav föranleder en bred översyn av den svenska lagstiftningen

Bedömning: En medlemsstat är enligt EU-rätten förhindrad att införa lagbestämmelser som inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter när den utövar de uppgifter och tillsynsbefogenheter som den tillerkänns i elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet.

Utredningen bedömer att den svenska lagstiftningen är problematisk i förhållande till EU-rätten. Det materiella innehållet

står sannolikt inte i strid med EU-rätten, men en stor del av bestämmelserna återfinns i lagar och förordningar i stället för i föreskrifter eller förvaltningsbeslut som har meddelats av tillsynsmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen.

Domstolens uttalanden i mål C-718/18 medför behov av en bred översyn av den svenska lagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i uppdrag att se över den lagtekniska utformningen av regleringen på el- och naturgasområdena, ett område där beslutsbefogenheter överlåtits till EU.¹ Den för unionsrätten grundläggande principen om tilldelade befogenheter bekräftar inte bara EU:s beroende av sina medlemsstater, utan klargör också att EU har rätt att utöva makt inom ramen för sina befogenheter och att det är bestämmelser i EU:s grundfördrag som beskriver hur dessa befogenheter ska utövas och begränsas (artikel 5 FEU²). Med principen om tilldelade befogenheter som utgångspunkt bygger förhållandet mellan EU och dess medlemsstater på principen om lojalt samarbete. Medan principen om tilldelade befogenheter är central för att förklara var EU:s makt kommer ifrån och vad den omfattar är principen om lojalt samarbete central för att förklara vad dess makt innebär. Den bestämmelse i EU:s grundfördrag där principen får sitt tydligaste uttryck är artikel 4.3 FEU, som bland annat slår fast att ”medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter” och ”avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.” Lojalitetsprincipen innebär bland annat att medlemsstaterna ska anpassa sin lagstiftning så att den är förenlig med EU-rätten.

EU-rätten ger tillsynsmyndigheten exklusiva befogenheter

Det EU-rättsliga regelverket ger tillsynsmyndigheten vissa exklusiva befogenheter i artikel 59 i elmarknadsdirektivet och artikel 41 i gasmarknadsdirektivet. Enligt artikel 59.1 a och artikel 59.7 a–b respektive artikel 41.1 a och artikel 41.6 a–b ska tillsynsmyndigheten

¹ Jämför 10 kap. 6 § regeringsformen.

² FEU, Fördraget om Europeiska unionen.

- fastställa eller godkänna metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät,
- fastställa eller godkänna överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem, eller båda, och
- fastställa eller godkänna nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av stödtjänster eller balans-tjänster.

Direktivbestämmelserna förutsätter en förhandsprövning av tillsynsmyndigheten. I den svenska lagstiftningen finns bestämmelser som genomför artiklarna i 3–5 och 8 kap. ellagen, samt 3 kap., 4 kap., 6 kap. och 7 kap. naturgaslagen.

EU-domstolen har klargjort att nationella bestämmelser på lagstiftningsnivå kan inkräkta på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

I EU-domstolens avgörande C-718/18 har domstolen konstaterat att det förhållandet att tillsynsmyndigheten har underordnats bestämmelser som antagits av andra organ och som på ett detaljerat sätt reglerar hur den ska utöva sina befogenheter på områden där den har exklusiva befogenheter, är av sådan art att de inverkar på tillsynsmyndighetens möjlighet att på dessa områden fatta beslut självständigt, i full frihet och utan yttre påverkan (se punkt 101 i domen). Enligt domstolen är de nationella tillsynsmyndigheterna, vid utövandet av de befogenheter som följer av bland annat artikel 59.1 a, underkastade principer och regler som fastställts genom ett detaljerat regelverk på unionsnivå. EU-domstolens resonemang kan inte tolkas på annat sätt än att tillsynsmyndigheterna bör ha omfattande befogenheter när det gäller utformning av förhandsprövningens regelverk.

Med anledning av EU-domstolens dom behöver de svenska bestämmelserna om förhandsprövning i ellagen och naturgaslagen ses över. Utredningen bedömer att Ei uppfyller kraven på att vara en oberoende tillsynsmyndighet i den mening som avses i artikel 57 i elmarknadsdirektivet respektive artikel 39 i gasmarknadsdirektivet. Kommissionen har inte heller framfört några synpunkter på hur Sverige genomfört direktivens krav på oberoende. I regeringens pro-

position 2010/11:70³ och Ei:s rapport Ei R2020:02⁴ finns utförligare beskrivningar av på vilket sätt direktivens krav på oberoende bedöms vara uppfyllda.

Den svenska lagstiftningsstrukturen inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

Utredningen anser att de materiella krav som ställs på utformningen av metoder för intäktsramar i den svenska lagstiftningen inte avviker i någon större utsträckning från de bestämmelser som andra medlemsstater har infört med anledning av elmarknads- och gasmarknadsdirektiven. Det finns ingenting som talar för att bestämmelsernas innehåll skulle vara oförenligt med de EU-rättsliga kraven. Utredningens bedömning är således att innehållet i lagstiftningen inte är problematiskt vid analysen av förhållandet till de EU-rättsliga reglerna.

Problemet är den strukturella utformningen, där en stor del av de materiella bestämmelserna finns i lagar och förordningar i stället för i föreskrifter eller förvaltningsbeslut som har meddelats av tillsynsmyndigheten. Om detaljregleringen kring intäktsramar finns i lagar och förordningar, i stället för i myndighetsföreskrifter, kan tillsynsmyndigheten inte utöva sina exklusiva befogenheter på det sätt som avses i direktiven. Även om Ei redan i dag har möjlighet att meddela föreskrifter om intäktsramar, inskränks alltså myndighetens exklusiva befogenheter genom bestämmelser i lagar och förordningar. Motsvarande slutsats gäller även för andra uppgifter som ryms i artikel 59.7 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.6 i gasmarknadsdirektivet, till exempel bestämmelser om utformning av avgifter för överföring. I det fallet finns materiella bestämmelser i lag som inskränker tillsynsmyndighetens möjligheter att utforma regelverket enbart utgående från EU-rätten.

Det materiella innehållet i de svenska bestämmelserna ska vara förbehållet tillsynsmyndigheten och utredningen har i uppdrag att lämna förslag för att uppnå det resultatet.

³ Se resonemanget om nationella tillsynsmyndigheter i prop. 2010/11:70 s. 64 f, som dock rör artikel 35 i direktiv 2009/72/EG, föregångaren till artikel 57 i dagens elmarknadsdirektiv, direktiv (EU) 2019/944.

⁴ Energimarknadsinspektionen, *Ren energi inom EU – Ett genomförande av fem rättsakter*, Ei R2020:02, s. 235 ff.

En bred översyn av den svenska lagstiftningen behöver genomföras

Av EU-domstolens avgörande C-718/18 framgår att det i lag eller förordning inte får finnas bestämmelser som på ett detaljerat sätt reglerar hur tillsynsmyndigheten ska utöva sina befogenheter på områden där den har exklusiva befogenheter, exempelvis när den utövar de uppgifter och tillsynsbefogenheter som den tillerkänns i artikel 37 (nuvarande artikel 59) i elmarknadsdirektivet och artikel 41 i gasmarknadsdirektivet. Domstolens uttalanden medför behov av en bred översyn av den svenska lagstiftningen.

Utredningen har valt att koncentrera översynen till den förhandsprövning av metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer, som sker genom Ei:s beslut om intäktsramar. Detta för att det här finns bestämmelser i lagstiftningen som med stor sannolikhet strider mot det EU-rättsliga regelverket. Samtidigt avgör Ei:s beslut om intäktsramar betydande värden för nätföretagen och är av avgörande betydelse för utvecklingen av de svenska el- och gasnäten. Förhandsprövningen styrs av artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet och artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet. Utredningen har också analyserat regler om anslutningsskyldighet, utformning av avgifter för anslutning och överföring av el och naturgas, förhandsprövning av villkor för anslutning och överföring, samt förhandsprövning av villkor för stödtjänster och balanstjänster, som också regleras i direktiven.⁵ Bedömningarna i dessa avseenden återfinns i avsnitt 7.5. I övrigt genomförs en översiktlig analys av hur den svenska lagstiftningen förhåller sig till EU-rätten.

7.3 EU-rätten ger tillsynsmyndigheten vägledning vid bestämmandet av intäktsramar

Bedömning: Tillsynsmyndigheten ska tillämpa EU-lagstiftning vid förhandsprövning av överförings- och distributionstariffer. Befintlig EU-lagstiftning ska ge vägledning vid utformning av regleringen.

⁵ Se artikel 6 och 59.7 a–b i elmarknadsdirektivet samt artikel 32, 33 och 41.6 a–b i gasmarknadsdirektivet.

Det finns inga indikationer på att Energimarknadsinspektionen inte skulle ha möjlighet att tillämpa EU-lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Skälen för utredningens bedömning

Tillsynsmyndigheten ska kunna fastställa eller godkänna tariffer, eller metoder för beräkning av dem, utan att begränsas av nationella bestämmelser som är så detaljerade att de reglerar hur tillsynsmyndigheten ska göra. Tillsynsmyndigheten är dock fortfarande underkastad de principer och regler som fastställs på unionsnivå. Det skönsmissiga utrymmet för tillsynsmyndigheten är därmed begränsat, något som också framgår av EU-domstolens avgörande i mål C-718/18.

Den befintliga EU-regleringen finns framför allt i artikel 18 i elmarknadsförordningen och artikel 13 i gasmarknadsförordningen. De invändningar som har framförts om bristande detaljeringsgrad i dessa förordningar⁶ påverkar inte bedömningen att dessa ska utgöra grunden för tillsynsmyndighetens förhandsprövning. Däremot kan det medföra att tillsynsmyndigheten bör ta fram föreskrifter som underlättar tillämpningen av EU-förordningarna och fyller ut de eventuella tomrum som finns.

Av artikel 18 i elmarknadsförordningen framgår att de metoder för distributionstariffer som tillsynsmyndigheten ska ta fram ska ge incitament till systemansvariga för distributionssystem för den mest kostnadseffektiva driften och utvecklingen av sina nät. För detta ändamål ska tillsynsmyndigheterna beakta relevanta kostnader och inkludera dessa i tarifferna. Man får dessutom införa prestationsmål för att ge de systemansvariga incitament till att öka effektiviteten i sina nät.⁷ Av samma artikel framgår också att Acer ska avge en rapport om bästa praxis om metoder för överförings- och distributionsstariffer, som tillsynsmyndigheterna ska ta vederbörlig hänsyn till. Acer har publicerat tre sådana rapporter, varav den senaste offentliggjordes i januari 2023.⁸ Främst handlar rapporterna om utformning av avgifter, men de innehåller också beskrivningar av metoder som

⁶ Se avsnitt 5.2.1 för en vidare diskussion.

⁷ Artikel 18.8 i elmarknadsförordningen.

⁸ ACER (2019), *Practice Report on Transmission Tariff Methodologies in Europe*, ACER (2021), *Report on Distribution Tariff Methodologies in Europe*, samt ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*.

tillämpas i olika EU-länder för att beräkna intäktsramar. Det bör dock noteras att Acer inte tar ställning till vilka metoder som föredras och det är därmed tveksamt om rapporterna i sin nuvarande form bidrar till en ökad harmonisering inom EU.

I artikel 13 i gasmarknadsförordningen anges att de tariffer, eller de metoder som används för att beräkna dem, vilka tillämpas av systemansvariga för överföringssystem och har godkänts av tillsynsmyndigheterna, samt de tariffer som offentliggjorts enligt gasmarknadsdirektivet, ska vara transparenta, ta hänsyn till systemets funktionsduglighet och förbättring och återspegla de faktiska kostnaderna, i den utsträckning kostnaderna motsvaras av de kostnader som effektiva och strukturellt jämförbara nätoperatörer har och är transparenta. Samtidigt ska en rimlig avkastning på investeringar tillgodoses och vid behov tariffjämförelser av tillsynsmyndigheterna beaktas. Tarifferna eller de metoder som används för att beräkna dem ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Tarifferna eller de metoder som används för att beräkna dem ska vidare underlätta effektiv gashandel och konkurrens och samtidigt hindra korssubventionering mellan nätanvändare, samt ge incitament till investeringar och upprätthållande eller skapande av driftskompatibilitet för överföringsnät. Tariffer för nätanvändare ska vara icke-diskriminerande och fastställas separat vid varje ingång till och utgång från överföringssystemet. Tariffer för tillträde till nät får varken begränsa marknads likviditet eller påverka den gränsöverskridande handeln mellan olika överföringssystem.⁹

Även om elmarknadsförordningen och gasmarknadsförordningen innehåller bindande regler menar utredningen att det är önskvärt med ytterligare vägledning från EU. För gasmarknadsområdet kan detta i viss utsträckning komma att hanteras i form av mer detaljerade bestämmelser i det fjärde gasmarknadspaketet. Om ingen ytterligare harmonisering sker i närtid finns det en risk att medlemsstaternas tillsynsmyndigheter inför metoder som skiljer sig åt och som i värsta fall behöver ändras om förtydligande praxis väl utvecklas. Det bör här noteras att Acer planerar att följa upp vilka effekter deras rapporter om bästa praxis har haft för harmoniseringen. En sådan rapport väntas tidigast i slutet av 2024.¹⁰

⁹ Artikel 13 i gasmarknadsförordningen.

¹⁰ ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*, s. 7.

För svenskt vidkommande bedömer utredningen, oavsett vilken författningsnivå och vilken omfattning av nödvändig reglering som framöver visar sig vara mest lämplig, att Ei bör ha goda möjligheter att hantera EU-rätten på ett korrekt sätt. Detta särskilt med tanke på att de nuvarande bestämmelsernas materiella innehåll inte tycks stå i strid med EU-rätten.

7.4 Lagstiftningen som rör intäktsramar behöver ändras

Nedan följer en övergripande beskrivning av de förändringar som utredningen anser behöver genomföras. Av kapitel 8 framgår närmare utredningens förslag om hur en ny intäktsramsreglering kan utformas.

7.4.1 Säkerställande av Energimarknadsinspektionens exklusiva befogenheter vid fastställande av intäktsram

Bedömning: Nuvarande bestämmelser om Energimarknadsinspektionens skyldighet att fastställa en intäktsram för el- och gasnätsföretag kan kvarstå. Denna bedömning gäller även för de bestämmelser som anger när en intäktsram senast ska fastställas, tillsynsperiodens längd, vilka verksamheter som omfattas av regleringen samt nätföretagens skyldigheter att lämna uppgifter till Energimarknadsinspektionen.

Skälen för utredningens bedömning

I ellagen och naturgaslagen finns grundläggande bestämmelser om tillsynsmyndighetens skyldighet att fastställa en intäktsram. För ellagen avses bestämmelserna 5 kap. 2–5 och 13–16 §§ och för naturgaslagen 6 kap. 6–9 och 24 §§. I dessa bestämmelser stadgas den grundläggande skyldigheten för Ei att fastställa intäktsramar för nätföretagen. Bestämmelserna anger bland annat när Ei senast ska fatta beslut om intäktsramar, tillsynsperiodens längd och att nätföretagen ska lämna uppgifter till Ei. Det görs också skillnad på vilka verksamheter som ska få ett beslut om intäktsram. I ellagen görs till exempel

en distinktion mellan lokalnät, regionnät och transmissionsnät och i naturgaslagen mellan transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning.

Utredningens bedömning är att det krävs författningsbestämmelser på vilka tillsynsmyndighetens oberoende vilar. Sådana bestämmelser krävs för att genomföra den grundläggande skyldigheten enligt direktiven (artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet och 41.6 a i gasmarknadsdirektivet) att tillsynsmyndigheten ska fastställa metoder för att beräkna överförings- och distributionstariffer. Bestämmelserna behöver även skapa ett ramverk kring hur tillsynsmyndigheten ska fastställa intäktsramarna. I avgörandet mot Tyskland uttalade EU-domstolen att medlemsstaterna vid införlivande av ett direktiv förfogar över ett betydande utrymme för skönsässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt för att säkerställa direktivets fulla verkan.¹¹ Utifrån EU-rättens perspektiv är det därför fundamentalt att tillsynsmyndigheterna tillerkänns de befogenheter som framgår av direktiven. Formerna för hur medlemsstaterna går till väga för att göra detta regleras dock inte. Med anledning av det anförda menar utredningen att grundläggande bestämmelser om tillsynsmyndighetens skyldighet att fastställa en intäktsram inte kan sägas påverka myndighetens möjlighet att utöva de befogenheter direktiven ger nämnda myndighet.

7.4.2 Energimarknadsinspektionen ska få meddela föreskrifter om beräkningsmetoder för intäktsramens bestämmande

Bedömning: Befintlig reglering om metoder för att fastställa en intäktsram för el- eller gasnätsföretag är inte förenlig med el- och gasmarknadsdirektivens krav. Detta innebär att lagar och förordningar som innehåller regler om vilka metoder Energimarknadsinspektionen ska använda behöver upphävas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om beräkningsmetoder för intäktsramens bestämmande.

¹¹ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 118.

Skälen för utredningens bedömning

I ellagen och naturgaslagen finns regler om hur en intäktsram ska beräknas på en övergripande nivå (5 kap. 1 § ellagen och 6 kap. 10 § naturgaslagen) samt mer detaljerade regler om en sådan beräkning (exempelvis 5 kap. 7 § ellagen och 6 kap. 12 § naturgaslagen). Andra bestämmelser innehåller bemyndiganden till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur en viss del av intäktsramen ska beräknas (exempelvis 5 kap. 8 § ellagen eller 6 kap. 12 § tredje stycket naturgaslagen).

För de mer övergripande bestämmelserna framgår att det för beräkningen av en intäktsram ska göras skillnad mellan två typer av kostnader – löpande kostnader¹² och kapitalkostnader¹³. Av 5 kap. 1 § ellagen framgår också en beskrivning av hur dessa två typer av kostnader ska beräknas på en övergripande nivå. Motsvarande beskrivning återfinns dock inte i 6 kap. 10 § naturgaslagen. Där finns i stället en specifik regel som innebär att intäktsramen under vissa förutsättningar ska minskas.

Vissa av de mer detaljerade metodbestämmelserna har tillkommit genom krav i EU-regelverket. Exempel på en sådan bestämmelse är 5 kap. 12 a § ellagen som anger att Ei vid bestämmandet av en intäktsram ska ta hänsyn till i vilken utsträckning flexibilitetstjänster används och förbättrar effektiviteten i nätverksamheten. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tillkommit vid genomförandet av artikel 32.1 i elmarknadsdirektivet. Av artikeln framgår att medlemsstaten ska tillhandahålla den nödvändiga rättsliga ramen för att tillåta och tillhandahålla incitament för systemansvariga för distributionssystem att upphandla flexibilitetstjänster för att förbättra effektiviteten i driften och utvecklingen av distributionssystemet. Regeringen konstaterade att det förvisso inte fanns hinder för nätföretagen att an-

¹² I 5 kap. 1 § första stycket 1 ellagen anges att intäktsramen ska täcka kostnader för driften av en nätverksamhet som har likartade objektiva förutsättningar och bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I 6 kap. 10 § första stycket naturgaslagen anges att intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser.

¹³ I 5 kap. 1 § första stycket 2–3 ellagen anges att intäktsramen ska täcka avskrivningar och ge en sådan avkastning på kapitalbasen som behövs för att i konkurrens med alternativa placeringar med motsvarande risk få tillgång till kapital för investeringar. I 6 kap. 10 § första stycket naturgaslagen anges i stället att intäktsramen ska beräknas så att den ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas).

skaffa flexibilitetstjänster, men att det heller inte fanns något uttryckligt incitament att använda dessa.¹⁴

Kammarrätten i Jönköping bedömde i sina avgöranden (mål nr 1103-1222-21) att 5 kap. 1 § första stycket 3 ellagen inte kunde anses strida mot artiklarna 37.1 a och 37.6 a i det dåvarande elmarknadsdirektivet 2009/72 (motsvarar artiklarna 59.1 a och 59.7 a i det nuvarande elmarknadsdirektivet).¹⁵ Detta eftersom lagrummet överlåter till tillsynsmyndigheten att avgöra vilka metoder och variabelvärden som ska användas vid beräkning av avkastningen på kapitalbasen. Kammarrätten ansåg dock att de principer som framgår av äldre förarbeten till ellagen och kammarrättens tidigare avgöranden, som grundas på dessa förarbeten, inte längre ska vara vägledande vid beräkningen av avkastningen på kapitalbasen enligt 5 kap. 1 § första stycket 3 ellagen. Detta skulle enligt kammarrätten innebära en indirekt styrning från regeringens sida och strida mot tillsynsmyndighetens långtgående rätt till oberoende och exklusiva befogenheter. Kammarrätten hänvisade därefter till att det av elmarknadsdirektivet framgår en rad mål och kriterier som tillsynsmyndigheten ska uppfylla när den utövar sina exklusiva befogenheter.¹⁶ Domarna har fått laga kraft.

Av EU-domstolens avgörande mot Tyskland framgår att det inte är tillåtet för lagstiftaren att reglera hur tillsynsmyndigheten ska ta fram metoder för överföringstariffer. Domstolen ansåg att det redan vid den tidpunkten fanns ett detaljerat regelverk på unionsnivå i form av EU-förordningar för beräkning av dessa tariffer.¹⁷ Den nya elmarknadsförordningen är mer detaljerad än dess föregångare som var aktuell i avgörandet.¹⁸ Kommissionen presenterade under år 2022 ett förslag till lagstiftningspaket på gasområdet som är tänkt att ersätta nu gällande direktiv 2009/73 och förordning 715/2009. Förslaget innehåller mindre justeringar av nu gällande regelverk, men också förslag till en bilaga till en ny gasmarknadsförordning som innehåller nya krav på hur intäktsramar bör fastställas.

¹⁴ Prop. 2021/22:153, s. 67 ff. och 166 f.

¹⁵ Angående kammarrättens avgöranden, se även avsnitt 5.3.

¹⁶ I kammarrättens dom hänvisades till generaladvokaten G. Pitruzzellas förslag till avgörande i mål C-718/18, punkterna 120 och 143 samt EU-domstolens dom i samma mål, punkterna 120, 122 och 132.

¹⁷ För en mer detaljerad beskrivning av EU-domstolens avgörande i mål C-718/18, se avsnitt 5.1.

¹⁸ Jämför artikel 18 i förordning (EU) 2019/943 med artikel 14 i förordning (EG) nr 714/2009.

Trots att det i EU-domstolens mening alltså redan finns ett detaljerat regelverk på unionsnivå, är det inte uteslutet att den nationella lagstiftaren kan föreskriva ett ramverk som tillsynsmyndigheten *skulle kunna* ta hänsyn till vid utformningen av reglermetoder. Ett sådant exempel finns i den finska lagstiftningen, där 10 § lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013) redovisar aspekter som tillsynsmyndigheten kan ta fasta på när den utformar sina principer. En sådan ordning skulle dock både vara främmande för svensk rättstradition och ha ett tveksamt juridiskt värde vid en faktisk bedömning. För att det inte ska råda tvivel om att det svenska regelverket uppfyller kravet på att tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter inte inskränks, anser utredningen att en sådan ordning inte bör införas i svensk rätt.

Utredningens bedömning är att bestämmelser om metoder för att fastställa en intäktsram för el- eller gasnätsföretag inte kan kvarstå. De aktuella bestämmelserna anger inte enbart hur en intäktsram ska beräknas på ett övergripande sätt utan också under vilka förutsättningar en sådan prövning ska ske. Ett exempel på det sistnämnda är uttrycket ”rimlig avkastning”, som används i 6 kap. 10 och 12 §§ naturgaslagen. I direktiven på unionsnivå finns inget motsvarande begrepp som kräver ett genomförande i svensk rätt.¹⁹ I den mån direktiven preciseras i andra rättsakter från EU som förordningar krävs heller inte något genomförande på nationell nivå då dessa ska tillämpas direkt av tillsynsmyndigheten. Det kan då vara lämpligare att ta bort en bestämmelse som genomför ett EU-direktiv om bestämmelsen i direktivet ändå preciseras genom en bindande EU-förordning; detta för att undvika att hamna i osäkerhet om huruvida det tillåtna utrymmet för nationell lagstiftning överskrids. Utredningens bedömning avser dock inte de bestämmelser som genomför EU-direktiv som exempelvis 5 kap. 12 a § ellagen. Dessa bestämmelser behöver kvarstå.

Mot bakgrund av det ovan sagda är det inte heller förenligt med EU-regelverket att regeringen föreskriver vilka metoder Ei ska an-

¹⁹ Däremot framgår av artikel 13.1 i förordning (EG) nr 715/2009 att tillsynsmyndigheten bland annat ska ta hänsyn till behovet av en rimlig avkastning på investeringar vid fastställande av de tariffer eller de metoder som används för att beräkna dem. Kravet avser systemansvariga för överföringssystemet, dvs. i Sverige företaget Swedegas AB.

vända vid bestämmandet av intäktsramar. Dagens förordningar om intäktsramar²⁰ kan inte kvarstå.

I stället för att reglera metoderna i lagar och förordningar, anser utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (vilket enligt EU-rätten måste vara tillsynsmyndigheten, dvs. Ei) bör få meddela föreskrifter om beräkningsmetoder för bestämmande av intäktsramar. Ett annat möjligt sätt för Ei att hantera metoderna skulle kunna vara att Ei meddelar förvaltningsbeslut där av Ei valda metoder tillämpas. En diskussion om fördelar respektive nackdelar med dessa alternativa sätt att bestämma metoder och utredningens bedömning av hur metoderna bör regleras finns i avsnitt 8.1.

7.4.3 Bestämmelser om omprövning av intäktsramen är förenliga med EU-rätten

Bedömning: Bestämmelserna om omprövning av beslut om intäktsramar kan kvarstå.

Skälen för utredningens bedömning

Ellagen och naturgaslagen innehåller bestämmelser som rör omprövning av en intäktsram, se 5 kap. 20–26 §§ ellagen och 6 kap. 13–18 §§ naturgaslagen. En intäktsram kan omprövas både under och efter tillsynsperioden. En anledning till omprövning kan vara att nätföretaget har ansökt om detta. Tillsynsmyndigheten ska vidare ändra intäktsramen om nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter eller om ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Felaktigheten ska i båda fallen ha inverkat på intäktsramens storlek, något som gäller både under och efter tillsynsperioden.

Omprövning av intäktsramen efter tillsynsperiodens slut kan även ske om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter att den bestämdes. Ett annat skäl för att ompröva intäktsramen kan vara att

²⁰ Förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet och förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet.

tillsynsmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har beslutat om ändring avseende en tidigare tillsynsperiod och det avgörandet har fått laga kraft.

Utredningen bedömer att bestämmelserna om omprövning inte innehåller anvisningar om hur tillsynsmyndigheten ska agera. Visserligen anges i 5 kap. 23 § ellagen och 6 kap. 17 § naturgaslagen att tillsynsmyndigheten ska utgå från de uppgifter och metoder som använts när intäktsramen beslutades, kontrollera om antaganden överensstämmer med faktiskt utfall och ändra ramen i den utsträckning som är motiverad av det faktiska utfallet. Nämnade bestämmelser behöver dock inte upphävas, då de är generella och förefaller självklara ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Däremot kan det enligt utredningen finnas skäl att se över bestämmelserna ändå, med syftet att regleringen i ellagen respektive naturgaslagen ska innehålla liknande formuleringar, se avsnitt 8.3.

7.4.4 Bestämmelser om avvikelser och överdebiteringstillägg bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten

Bedömning: Bestämmelser som reglerar avvikelser mellan tillsynsperioder och överdebiteringstillägg i lag är endast delvis förenligt med EU-rätten.

Att det i lag finns en bestämmelse som anger att Energimarknadsinspektionen ska beakta ett särskilt investeringsutrymme är inte förenligt med EU-rätten. Bestämmelsen i ellagen kan därför inte kvarstå.

Den typ av bestämmelser som finns i lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet kan enligt EU-rätten inte finnas i lag. Lagen måste därmed upphävas.

Skälen för utredningens bedömning

Ett elnätsföretag, vars samlade intäkter från nätverksamheten under tillsynsperioden har varit mindre än den beslutade intäktsramen, har rätt att få denna mellanskillnad till godo under den närmast följande tillsynsperioden. För gasnätsföretag gäller att det belopp med vilket intäkterna understigit intäktsramen ska öka ramen för den påfölj-

ande tillsynsperioden. På samma sätt gäller att ett elnäts- eller gasnätsföretag som haft intäkter som har överstigit intäktsramen under en tillsynsperiod ska få motsvarande minskning för en efterföljande tillsynsperiod (enligt ellagen) respektive för den påföljande tillsynsperioden (enligt naturgaslagen). I de sistnämnda fallen där intäktsramen överskridits kan även en sanktionsavgift (överdebiteringstillägg) tillkomma om överträdelsen har varit större än ett visst gränsvärde (fem procent). Bestämmelser om detta återfinns i 5 kap. 27–29 §§ ellagen samt 6 kap. 19–20 §§ naturgaslagen.

I 5 kap. 29 a § ellagen finns en bestämmelse som hänvisar till lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet. Nätföretag som har haft ett så kallat outnyttjat underskott i förhållande till intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015 har genom lagen fått möjlighet att utnyttja underskottet för investeringar under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027. Syftet med regleringen var att ge berörda nätföretag särskilda drivkrafter att förstärka och utveckla sina nät, eftersom finansieringen av investeringarna underlättas och investeringarna måste göras under en begränsad tid. Att nätföretagen fick två tillsynsperioder på sig ansågs dessutom innebära att det fanns incitament till större och mer komplicerade projekt, som tar tid att förbereda och genomföra, och att risken för onödiga eller onödigt dyra investeringar i elnätet skulle minska.²¹

Bestämmelserna i 5 kap. 27–29 §§ ellagen samt 6 kap. 19–20 §§ naturgaslagen anger på vilket sätt över- och underskott i förhållande till intäktsramen ska hanteras efter tillsynsperiodens slut. I likhet med bestämmelser om tillsynsperiodens längd är det utredningens bedömning att det krävs författningsbestämmelser på vilka tillsynsmyndighetens oberoende vilar, se avsnitt 7.4.1. Utredningen bedömer därför att det i lagarna kan anges att tillsynsmyndigheten ska besluta att överskott respektive underskott i förhållande till intäktsramen kan föras över till ”en efterföljande tillsynsperiod” (överskott) respektive ”den närmast följande tillsynsperioden” (underskott). Det är även möjligt att i lagen ange förutsättningar för överdebiteringstillägg. Utredningens förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut framgår av avsnitt 8.2.3. En målbild har då varit att regleringen i ellagen respektive naturgaslagen ska innehålla liknande formuleringar.

Det är enligt EU-rätten inte möjligt att i lag och förordning ha sådana bestämmelser som finns i lagen om särskilt investeringsut-

²¹ Prop. 2020/21:94, s. 12.

rymme för elnätsverksamhet och den förordning som meddelats i anslutning till lagen, då dessa bestämmelser inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva kompetens. Lagen kan därför inte kvarstå, se avsnitt 8.2.3.

7.4.5 Andra bestämmelser som påverkar bestämmandet av intäktsramar som behöver ses över

Bedömning: Bestämmelser i ellagen om hur intäktsramen ska beräknas om ett transmissionsnätsföretag är en statlig myndighet och har finansierat ett avtal om förstärkning av elnätet bör utgå.

Nuvarande bestämmelser i ellagen och naturgaslagen om hur intäktsramen påverkas vid överlåtelse av nätkoncession eller verksamhet kan kvarstå. Bestämmelsen i ellagen behöver dock justeras för att säkerställa förenlighet med EU-rätten.

Skälen för utredningens bedömning

I ellagen och naturgaslagen finns ytterligare bestämmelser som påverkar bestämmandet av intäktsramen.

5 kap. 19 och 30 §§ ellagen hanterar finansiering av förstärkning av elnätet som har genomförts av ett transmissionsnätsföretag som är en statlig myndighet (Svenska kraftnät) och hur intäktsramen påverkas i dessa fall. Bestämmelserna synes inte vara föranledda av krav i EU-rätten. Enligt utredningen är bestämmelserna alltför detaljerade vilket gör att de inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva kompetens. Bestämmelserna bör därför utgå. De är därutöver beroende av sådana förhållanden som regleras i 4 kap. 10 § andra stycket. Utredningen har funnit att även denna bestämmelse bör utgå, se avsnitt 7.5.3.

5 kap. 33 § ellagen och 6 kap. 21 § naturgaslagen behandlar påverkan på intäktsramen vid överlåtelse av nätkoncession respektive verksamhet. Tillämpningen av bestämmelserna innebär att det övertagande företags intäktsram ökar med samma belopp som det överlåtande företags intäktsram minskar. Utredningen anser inte att bestämmelserna inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva kompetens och de kan därför kvarstå. Bestämmelsen i ellagen utgår under vissa förutsättningar från hur kapitalbasen värderats. Utredningen

har funnit att begreppet kapitalbas bör utgå, se avsnitt 8.2.1, och att värderingsprincipen ska bestämmas av tillsynsmyndigheten. Även 5 kap. 33 § ellagen bör därför justeras.

7.5 Andra bestämmelser i ellagen och naturgaslagen som ses över

Utöver ovanstående förändringar av de bestämmelser som rör intäktsramar har utredningen gjort en översyn av övriga delar av relevant lagstiftning. I detta avsnitt redogörs för utredningens bedömning av behovet av förändringar i tredje, fjärde, sjätte och åttonde kapitlet i ellagen, samt i det tredje, fjärde, sjätte och sjunde kapitlet i naturgaslagen.

7.5.1 Bestämmelser om ersättning vid inmatning av el

Förslag: Bestämmelsen om att den som har en elproduktionsanläggning har rätt till ersättning av det nätföretag till vars ledningsnät anläggningen är ansluten, så kallad nätnytttoersättning, samt hur ersättningen ska beräknas, utgår.

Bestämmelsen om att nätmyndigheten ska ta upp tvister om nätnytttoersättning utgår.

Bestämmelserna gällande nätnytttoersättning i 3 kap. 43 § ellagen, och den anslutande bestämmelsen om tvister i 3 kap. 44 § fanns redan då ellagen trädde i kraft i januari 1998. I förarbetena anges att bestämmelserna flyttades över från den gamla ellagen (2 § 13 mom.).²²

Nätnytttoersättningen till elproducenten ska motsvara värdet av den minskning av energiförluster som inmatning av el från anläggningen medför i nätföretagets ledningsnät, och värdet av den reduktion av nätföretagets avgifter för att ha sitt ledningsnät anslutet till ett annat nätföretags ledningsnät som blir möjlig genom att anläggningen är ansluten till ledningsnätet. Då bestämmelsen avser ersättning till producenter är frågan om regleringen överhuvudtaget faller under de krav på förhandsprövning av avgifter som finns i artikel 59.7 i elmarknadsdirektivet. Utredningen konstaterar vidare att elmark-

²² Prop. 1996/97:136, s. 148.

nadsdirektivet inte närmare anger vad som utgör en avgift för överföring. Det bör dock noteras att både Ei och tillsynsmyndigheter i andra medlemsstater använder energiförluster som delkomponent vid beräkningen av avgifter för överföring, både vad gäller konsumtion och produktion av el.²³ Utredningen har också funnit att de krav på tariffutformning som återfinns i bilaga XI p. 1 i energieffektiviseringsdirektivet, direktiv 2012/27/EU²⁴, tycks innehålla motsvarande krav som 3 kap. 43 § andra stycket. I direktivet anges att nät-tarifferna ska vara kostnadsbaserade i förhållande till de kostnadsbesparingar i näten som uppnåtts genom åtgärder på efterfrågesidan och laststyrning och distribuerad produktion, däribland besparingar från sänkta leveranskostnader eller till följd av nätinvesteringar och en mer optimal nätdrift. Utredningen bedömer därför att det finns skäl att anta att 3 kap. 43 § inkräftar på tillsynsmyndighetens exklusiva kompetens vid fastställandet av avgifter för överföring.

Det finns heller inte något krav i EU-rätten på att en sådan ersättning ska betalas ut vid produktion. Att ersättningen har anmälts som en åtgärd för att genomföra förnybartdirektivet, direktiv (EU) 2018/2001²⁵, föranleder ingen annan bedömning. Bestämmelserna är därmed otillåtna och bör utgå.

7.5.2 Bestämmelser om anslutningsskyldighet för el och naturgas

Förslag: Bestämmelserna om anslutningsskyldighet i ellagen och naturgaslagen justeras.

Ellagen

I ellagen finns bestämmelser om skyldighet att ansluta en anläggning till elnätet. Den som har en nätkoncession ska på objektiva, icke-diskriminerande och övrigt skäliga villkor ansluta en elektrisk anlägg-

²³ Se 2 kap. 2 § Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2022:1) för utformning av nät-tariffer för ett effektivt utnyttjande av elnätet samt ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

ning till ledningen eller ledningsnätet, om innehavaren av den elektriska anläggningen begär att den ska anslutas. För lokalnät gäller anslutningsskyldigheten endast anläggningar inom koncessionsområdet (4 kap. 1 § ellagen). Gällande kraven på objektivitet och icke-diskriminering tycks kraven genomföra artikel 6.1 i elmarknadsdirektivet och artikel 21.2 a) i) och ii) i förnybartdirektivet och bör därför, enligt utredningens bedömning, inte ändras.

Kravet på att villkoren i övrigt ska vara skäliga finns inte i elmarknadsdirektivet. Eftersom det ändå skulle falla inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att besluta om vad som utgör skäliga villkor finns det ingen anledning att uppställa detta krav i lag. Kravet på skäliga villkor bör därför utgå ur lagtexten.

Det finns också en reglering för när avsteg från anslutningsskyldigheten får göras. Avsteg får göras om det saknas ledig kapacitet och inte finns förutsättningar att åtgärda kapacitetsbristen eller det finns andra särskilda skäl (4 kap. 2 § första stycket). Undantag från anslutningsskyldigheten får härutöver ske, trots det nu sagda, under vissa förutsättningar när det gäller anläggningar för mikroproduktion av förnybar el vars inmatning kan ske med en effekt om högst 43,5 kilowatt (4 kap. 2 § andra stycket).

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § ellagen har anmälts som en del av genomförandet av artikel 21.2 a) i) och ii) i förnybartdirektivet. Undantagsbestämmelsens första stycke tycks även genomföra artikel 6.2 i elmarknadsdirektivet om när tillträde till överförings- eller distributionssystemet kan vägras och kan enligt utredningens bedömning därför kvarstå. Det andra stycket genomför artikel 17.1 i förnybartdirektivet till den del som gäller skyldigheten för ett distributionsnätsföretag att inom en begränsad tid lämna återkoppling till den som vill ansluta en anläggning, och kan också kvarstå.²⁶

Naturgaslagen

Även i naturgaslagen finns en reglering om anslutningsskyldighet avseende naturgasledningar, lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar (3 kap. 5 § första stycket naturgaslagen). Det är innehavaren av en naturgasledning som är skyldig att på skäliga villkor ansluta sådana anläggningar. Detsamma gäller vid återinkoppling av

²⁶ Prop. 2021/22:153, s. 87 f.

en befintlig naturgasledning, ändring av den avtalade kapaciteten i anslutningspunkten samt ändring av tiden för överföringen. Bestämmelsen avseende skyldighet för ett gasnätsföretag att ansluta andra anläggningar genomför artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet²⁷. Kravet på att anslutningen ska ske på skäligen villkor finns dock inte i gasmarknadsdirektivet. Eftersom det ändå skulle falla inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att besluta om vad som utgör skäligen villkor finns det ingen anledning att uppställa detta krav i lag. Kravet på skäligen villkor bör därför utgå ur lagtexten.

Avsteg från anslutningsskyldigheten får göras om den nämnda ledningen saknar kapacitet för den begärda åtgärden eller om det annars finns särskilda skäl (3 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen genomför artikel 35.1 i gasmarknadsdirektivet och kan därför kvarstå. Avsteg får enligt 3 kap. 5 § tredje stycket göras om den som innehar naturgasledningen uteslutande använder denna för egen räkning. Gasmarknadsdirektivets regler om anslutningsskyldighet (artikel 32) gäller enbart för överförings- och distributionssystem. Enligt definitionerna i direktivet (artikel 2.3 och 2.5) måste överföring eller distribution ske till kunder för att transporten av naturgas ska anses ske i överförings- och distributionssystem. Detta innebär att undantagsmöjligheten är förenlig med direktivet och inte berörs av direktivets bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter. Bestämmelsen kan därför kvarstå.

7.5.3 Bestämmelser om utformning av anslutningsavgifter för el, inklusive anslutningsavgifter för mikroproduktion

Förslag: Bestämmelsen om hur anslutningsavgifter ska utformas formuleras om. Bestämmelserna om förtida delning för att underlätta anslutning av anläggningar för produktion av förnybar el, om avgiftsbefrielse från anslutningsavgifter för mikroproduktion av el, samt de anslutande bestämmelserna om principer för kostnadsfördelning utgår.

²⁷ Artikel 32.1 i direktiv 2009/73/EG, gasmarknadsdirektivet, ställer också krav på objektivitet och icke-diskriminering på samma sätt som artikel 6.1 i direktiv (EU) 2019/944, elmarknadsdirektivet. Dessa krav finns i 6 kap. 1 § naturgaslagen och den bestämmelsen innehåller en hänvisning till 3 kap. 5 § samma lag. Det finns därför enligt utredningens bedömning inte anledning att lägga till dessa krav i 3 kap. 5 § naturgaslagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anslutningsavgifternas utformning.

I 4 kap. 10 § ellagen finns bestämmelser om hur anslutningsavgiften ska utformas. Paragrafens första stycke handlar om att avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att nätkoncessionshavarens skäliga kostnader för anslutningen täcks. Särskild hänsyn ska tas till anslutningspunktens geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten. Paragrafens andra stycke handlar om hur anslutningsavgiften ska fördelas mellan nätföretag och producenter, så kallad förtida delning, vid anslutning av anläggningar för produktion av förnybar el i det fall då staten har finansierat kapacitetsökande åtgärder för att underlätta anslutning av sådana anläggningar enligt ett avtal med nätföretaget. Paragrafen har anmälts som en del av genomförandet av artikel 21.2 a) i) och ii) i förnybartdirektivet.

Genom 4 kap. 11 § ellagen befrias en elanvändare från avgiften för att ansluta en anläggning för mikroproduktion av el. Detta gäller elanvändare med ett abonnemang för en säkring om högst 63 ampere som ansluter en produktionsanläggning som producerar el vars inmatning kan ske med en effekt om högst 43,5 kilowatt och som ansluts där en anläggning för användning av el redan är ansluten och med en effekt som inte överstiger uttagsabonnemangets effekt. Bestämmelsen genomför artikel 21.2 a) i förnybartdirektivet, som dock inte ställer något krav på avgiftsbefrielse för mikroproduktion av el.

Utredningen kan inte se att förnybartdirektivet kräver ett genomförande på ett sådant sätt att det skulle utgöra ett hinder mot att upphäva bestämmelserna i 4 kap. 10 § andra stycket och 11 § ellagen. Utredningen bedömer att bestämmelserna inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter som elmarknadsdirektivet ger myndigheten och att de därmed är otillåtna och bör utgå. Vidare bör bestämmelsen i 4 kap. 10 § första stycket ellagen, som handlar om hur anslutningsavgiften ska utformas, justeras för att på ett bättre sätt motsvara ordalydelsen i artikel 59.7 a) i elmarknadsdirektivet.

I 4 kap. 12 § ellagen finns krav på nätföretag att offentliggöra principer för hur kostnaderna för teknisk anpassning ska fördelas vid anslutning till elnätet. Bestämmelsen tillkom vid genomförandet av

artikel 16.3 i det tidigare förnybartdirektivet²⁸. Artikel 16 har tagits bort i det nya förnybartdirektivet. Utredningen anser att det av den EU-rättsliga regleringen framgår att det ska vara tillsynsmyndigheten som bestämmer om, och i så fall även hur, kostnadsfördelningen vid anslutning till elnätet bör hanteras. Bestämmelsen ska därför utgå ur lagen.

Enligt 4 kap. 13 § ellagen ska Ei ta upp en tvist om vilka skyldigheter en nätkoncessionshavare har enligt 4 kap. 1 § eller ett nätföretag har enligt 4 kap. 5 eller 9 §. En sådan tvist kan avse anslutningskyldigheten i sig, men även om avgiften och övriga villkor för anslutningen är objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäliga. Tvisterna kan även handla om själva genomförandet av anslutningen. Det är inte fråga om någon förhandsprövning av anslutningsavgifterna. Enligt utredningens bedömning inkräktar bestämmelsen inte på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Bestämmelsen kan därför kvarstå.

Som beskrivs nedan i avsnitt 7.5.4 finns för utformningen av avgifter för överföring en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter. Eftersom sådana föreskrifter reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna (jämför 8 kap. 2 § 2 regeringsformen) krävs, enligt nationell rätt, stöd i lag för sådana föreskrifter. EU-domstolens avgörande i mål C-718/18 innebär att det inte är möjligt att ha bestämmelser om utformning av avgifter i lag. Därför blir det nödvändigt för riksdagen att delegera frågan till regeringen (jämför 8 kap. 7 § regeringsformen) som i sin tur får bemyndiga tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter, så kallad subdelegation (8 kap. 10 § regeringsformen). På så sätt uppfylls de nationella kraven på vem som får meddela föreskrifter. Av elmarknadsdirektivet följer att det är Ei som ska meddela föreskrifter som är nödvändiga för att genomföra direktivet i denna del. På grund av den svenska fördelningen av normgivningsmakten, krävs dock att Ei:s föreskriftsrätt har stöd i lag och förordning. Utredningen bedömer att denna reglering av hur normgivningen ska ske inte står i strid med EU-rätten och att en ordning där föreskrifter om avgifternas utformning tas fram av Ei uppfyller elmarknadsdirektivets krav på förhandsprövning, se även avsnitt 8.1. Utredningen föreslår därför det införs ett bemyndigande

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

för regeringen eller, via regeringen, Ei att meddela föreskrifter om anslutningsavgifternas utformning.

7.5.4 Bestämmelser om utformning av avgifter för överföring av el

Förslag: Bestämmelser om hur avgifter för överföring av el ska utformas justeras.

Bestämmelserna om avgift för överföring av el vid lokal distribution, regional distribution, samt transmission, utgår.

I ellagen finns flera bestämmelser som avser utformning av avgifter för överföring av el. Den grundläggande bestämmelsen för utformning av sådana avgifter finns i 4 kap. 16 §, där det stadgas att en nät-koncessionshavare är skyldig att överföra el för någon annans räkning på objektiva, icke-diskriminerande och i övrigt skäligen villkor. Kravet på objektivitet och icke-diskriminering finns även i artikel 6.1 i el-marknadsdirektivet. Något skälighetskrav finns dock inte i EU-rätten. Eftersom det ändå skulle falla inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att besluta om vad som utgör skäligen villkor finns det ingen anledning att uppställa detta krav i lag. Kravet på skäligen villkor bör därför utgå ur lagtexten.

Nätföretag ska utforma sina villkor för överföring så att en kund som har betalat anslutningsavgift har rätt att använda elnätet inom Sverige (4 kap. 17 §). Utredningen anser att bestämmelsen utgör en grundläggande förutsättning för hur avgifterna för överföring ska utformas och inte inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Bestämmelsen kan därför kvarstå.

Avgifter för överföring av el ska utformas på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och elanvändning (4 kap. 26 §). Dessa krav har föranletts av krav i energieffektiviseringsdirektivet.²⁹ Genom subdelegation har Ei möjligheten att meddela föreskrifter om hur avgifter för överföring bör utformas. Utredningen bedömer att denna ordning är tillräcklig

²⁹ Se artikel 15.1 och 15.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

för att genomföra elmarknadsdirektivets krav i artikel 59.7 a avseende utformningen av tariffer, se även avsnitt 8.1.

I 4 kap. 28–36 §§ ellagen finns bestämmelser som reglerar hur avgifter för lokal distribution, regional distribution samt transmission ska utformas.

4 kap. 28, 29, 30, 33 och 36 §§ ellagen innehåller krav på hur avgifter får eller inte får utformas med hänsyn till var en anläggning är belägen inom olika typer av nät samt bestämmelser om att avgiften ska vara enhetlig inom respektive nät eller spänningsnivå. Liknande krav på att avgifterna inte får utformas utifrån var en anläggning är belägen går också finna i artikel 18 i elmarknadsförordningen. Kravet på enhetliga avgifter tillkom den 1 januari 1999 och har inte förändrats av krav i EU-rätten. Utredningen anser att bestämmelserna innehåller regler som faller inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Bestämmelserna kan därför inte kvarstå. Utredningen vill understryka att bestämmelserna inte bedöms vara otillåtna ur materiellt hänseende, vilket innebär att liknande bestämmelser kan införas genom myndighetsföreskrifter. Behovet av detta diskuteras vidare i kapitel 13.

4 kap. 31 och 32 §§ ellagen innebär att ett nätföretag, under vissa förutsättningar, kan tillämpa olika avgifter inom ett sådant område som enligt huvudregeln ska ha enhetliga avgifter. Utifrån utredningens förslag att kravet på enhetliga avgifter inte kan kvarstå i ellagen behövs inte heller dessa bestämmelser. Bestämmelserna inverkar därutöver på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter och kan därför inte heller på denna grund kvarstå.

I 4 kap. 34 och 35 §§ ellagen finns regler om hur överföringsavgifter ska utformas för ett regionnät. Sådana regler inkräktar också på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter och kan därför inte heller kvarstå.

7.5.5 Särskilt om bestämmelser om utformning av avgifter för överföring vid småskalig elproduktion

Förslag: Bestämmelser om avgifter för överföring vid småskalig elproduktion, och den anslutande bestämmelsen om tvister, utgår.

Bestämmelsen om avgiftsfrihet avseende elmätare, tillhörande utrustning och dess installation för vissa elproducenter utgår.

I ellagen finns sedan lång tid tillbaka bestämmelser som införts med syftet att underlätta småskalig elproduktion. I 4 kap. 11 § ellagen, som diskuteras ovan under avsnitt 7.5.3, regleras undantag från anslutningsavgift vid småskalig elproduktion. Utredningen kan, som nämns i det sammanhanget, inte se att den EU-rättsliga regleringen kräver ett sådant undantag.

I 4 kap. 37 § ellagen finns bestämmelser om reducerad nätavgift för något större produktionsanläggningar, som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt (1 500-kilowattsregeln). I 4 kap. 38 § ellagen finns, i likhet med i 4 kap. 11 § samma lag, en reglering avseende mikroproduktion. Dessa producenter behöver inte betala någon avgift för inmatningen överhuvudtaget.

Utredningen har inte funnit att den EU-rättsliga regleringen ställer krav på att småskalig elproduktion måste undantas i svensk lagstiftning på detta sätt, även om 4 kap. 38 § har anmälts som en åtgärd för att genomföra artikel 21.1 i förnybartdirektivet. Utredningen bedömer att bestämmelserna i 4 kap. 37 och 38 §§ ellagen inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Bestämmelserna är därmed otillåtna och bör utgå. Detta innebär även att den anslutande bestämmelsen om tvister i 4 kap. 39 § ellagen bör utgå.

Av 6 kap. 6 § ellagen framgår att elproducenter ska debiteras kostnaden för en mätare med tillhörande insamlingsutrustning och för dess installation i inmatningspunkten hos elproducenten. Det gäller dock inte för sådana producenter som omfattas av 4 kap. 37 § ellagen. Som en konsekvens av att 4 kap. 37 § tas bort bör därför 6 kap. 6 § ändras så att formuleringen om avgiftsfrihet för vissa elproducenter utgår.

7.5.6 Bestämmelser om avgifter och övriga villkor för anslutning av naturgas

Förslag: Bestämmelsen om hur avgifter och övriga villkor för anslutning ska utformas justeras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformning av avgiften och övriga villkor för anslutning.

I 6 kap. 1 § naturgaslagen finns bestämmelser om avgifter och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 §. Enligt det första stycket ska avgifterna och övriga villkor för en sådan anslutning vara skäliga, objektiva och icke-diskriminerande. Gällande kraven på objektivitet och icke-diskriminering tycks kraven genomföra artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet och bör därför, enligt utredningens bedömning, inte ändras. Kravet på att avgifterna och villkoren ska vara skäliga finns inte i direktivet. Eftersom det ändå skulle falla inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att besluta om vad som utgör skäliga villkor finns det ingen anledning att uppställa detta krav i lag. Kravet på skäliga villkor bör därför utgå ur lagtexten. Bestämmelsen bör vidare justeras så att den på ett bättre sätt motsvarar ordalydelsen i artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet om avgifter för säkerställande av nätens och anläggningarnas funktion.

I 6 kap. 1 § andra stycket naturgaslagen finns bestämmelser om utformning av avgiften för anslutning. Där framgår att anslutningspunktens belägenhet samt effekten i anslutningspunkten ska beaktas när anslutningsavgiften utformas. Utredningen anser i likhet med tidigare resonemang att sådana bestämmelser inte är förenliga med EU-rätten eftersom de innehåller regler som faller inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Bestämmelsen kan därför inte kvarstå.

Dessutom bör det införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om hur avgiften och övriga villkor för anslutning ska utformas. På så sätt kan Ei bemyndigas att meddela sådana föreskrifter. På grund av den svenska fördelningen av normgivningsmakten krävs att tillsynsmyndighetens föreskriftsrätt har stöd i lag och förordning. Utredningen bedömer att denna reglering av hur normgivningen ska ske inte står i strid med EU-rätten och att en ordning där föreskrifter tas fram av Ei uppfyller gasmarknadsdirektivets krav på förhandsprövning, se även avsnitt 8.1. Utredningen föreslår därför att det införs ett bemyndigande för regeringen eller, via regeringen, Ei att meddela föreskrifter om utformning av anslutningsavgiften och övriga villkor för anslutning. Se avsnitt 7.5.3 för motsvarande resonemang kring förhandsprövning av anslutningsavgifter enligt ellagen.

7.5.7 Bestämmelser om utformning av avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och förgasning

Förslag: Bestämmelser om villkor för överföring, lagring och förgasning justeras.

Bestämmelsen om avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning justeras.

Bestämmelsen om vad som ska beaktas vid utformningen av avgifter för överföring av naturgas utgår.

I naturgaslagen finns krav på att överföring, lagring och förgasning ska ske på skäligen villkor, se 3 kap. 6 § och 4 kap. 5–6 §§ naturgaslagen. Regler om tillträde till dessa anläggningar finns i artikel 32 och 33 i gasmarknadsdirektivet. Det finns dock inget krav på skälighet i direktivet. I likhet med vad som har angetts ovan finns det ingen anledning att uppställa detta krav i lag eftersom det ändå skulle falla inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att besluta om vad som utgör skäligen villkor. Kravet på skäligen villkor bör därför utgå ur lagtexten. Övriga bestämmelser i dessa paragrafer överensstämmer enligt utredningen med kraven i gasmarknadsdirektivet och utredningen kan inte se att de inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. De kan därför kvarstå.

I 6 kap. 2 § naturgaslagen finns de grundläggande reglerna om utformning av avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och tillträde till en förgasningsanläggning. Bestämmelsen anger bland annat att avgifterna för överföring eller lagring ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Bestämmelsen genomför i denna del artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet. Det finns även en reglering om tillträde till lagringsanläggningar och lagring av gas i artikel 33.1 i gasmarknadsdirektivet och att tillträdet ska organiseras i enlighet med objektiva, transparenta och icke-diskriminerande kriterier. I 6 kap. 2 § naturgaslagen finns också krav på att avgifter och övriga villkor ska vara skäligen. Utredningen har inte funnit att något sådant krav följer av gasmarknadsdirektivet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att kravet på skälighet hänför sig till de totala intäkterna från verksamheten och syftar till att förhindra att lednings- eller anläggningsinnehavarna utnyttjar sin monopolställning genom att ta ut oskäligen

monopolvinster.³⁰ Av samma förarbeten framgår även att kravet på rimlig avkastning får anses ingå i kravet på att tariffen ska vara skälig. Tillsynsmyndigheten har, som tidigare kunnat konstateras, genom krav i gasmarknadsdirektivet en skyldighet att fastställa avgifter för nyttjande av ett naturgassystem. Något krav på skälighet såsom det utformats i naturgaslagen är därför inte nödvändigt. Den del av bestämmelsen som handlar om skälighet kan inte kvarstå eftersom den inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter.

Av 6 kap. 3 § första stycket naturgaslagen framgår vilka omständigheter som ska beaktas vid utformning av villkor för överföring av naturgas. Det anges att vid utformningen av villkor för överföring ska särskilt beaktas antalet anslutna kunder, kundernas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt, kostnaderna för överliggande ledningar, leveranssäkerhet och trycket i ledningarna. Vid utformningen av den nuvarande lydelsen ändrades uttrycket *tariffer* till *villkor*, men någon ändring i sak var inte avsedd.³¹ Bestämmelsen tillkom när den nya naturgaslagen trädde i kraft den 1 juli 2005. Propositionen som låg till grund för den nya lagen togs delvis fram för att genomföra det andra gasmarknadsdirektivet³². Bestämmelsen tycks dock inte vara föranledd av krav i direktivet. Utredningen anser att även denna bestämmelse inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter och att den därför inte kan kvarstå.

I 6 kap. 3 § andra stycket naturgaslagen anges att den avgift för överföring som kunden betalar ska innefatta avgift för överföringen i samtliga rörledningar genom vilka överföringen sker. En motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 17 § ellagen (se avsnitt 7.5.4). Utredningen anser att bestämmelserna utgör en grundläggande förutsättning för hur avgifterna för överföring ska utformas och att de inte inkräktar på myndighetens exklusiva befogenheter. Denna del av 6 kap. 3 § kan därför kvarstå.

³⁰ Prop. 2004/05:62, s. 228.

³¹ Prop. 2012/13:85, s. 83.

³² 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.

7.5.8 Förhandsprövning av villkor för anslutning och överföring

Bedömning: Det behövs inga nya eller ändrade regler till följd av el- och gasmarknadsdirektivens bestämmelser om förhandsprövning av villkor för anslutning och överföring.

Skälen för utredningens bedömning

Sverige har infört en ordning där Ei har ansvar för att på förhand pröva om de metoder nätföretagen avser använda för att utforma avtalsvillkoren för ett avtal om anslutning till ett el- eller gassystem eller överföring kan antas leda till att villkoren i avtalen blir objektiva och icke-diskriminerande (4 kap. 46 och 47 §§ ellagen samt 6 kap. 1 b och 5 §§ naturgaslagen). Prövningen ska följaktligen utgå från direktivens krav i denna del. Det finns därför inte skäl att anta att det svenska regelverket gällande hur tillsynsmyndigheten ska beräkna eller fastställa övriga villkor för anslutning och tillträde skulle stå i strid med EU-rättens krav enligt artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet eller artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet.

7.5.9 Förhandsprövningen av villkor för balanstjänster behöver kompletteras

Bedömning: Det behövs inga nya eller ändrade regler till följd av el- och gasmarknadsdirektivens bestämmelser om förhandsprövning av villkor för icke-frekvensrelaterade stödtjänster.

Nuvarande bestämmelser i ellagen och naturgaslagen avseende förhandsprövningen av villkor för balanstjänster uppfyller inte kraven som följer av el- och gasmarknadsdirektiven. Bestämmelserna behöver kompletteras så att det anges att metoderna för att utforma avtalen om balansansvar ska godkännas om de kan antas leda till att balanstjänster utförs så effektivt som möjligt och ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag.

Skälen för utredningens bedömning

Bestämmelser om förhandsprövning av villkor för tillhandahållande av balanstjänster och stödtjänster finns i 8 kap. 18–19 §§ respektive 3 kap. 7–8 §§ ellagen. Bestämmelser om förhandsprövning av villkor för tillhandahållande av balanstjänster finns också i 7 kap. 5 § naturgaslagen.

Stödtjänster

Det är Ei som har ansvar för att godkänna de metoder som använts för att utforma avtalen om stödtjänster (3 kap. 7 § ellagen). Vid en sådan prövning ska Ei godkänna metoderna om de kan antas leda till att stödtjänster utförs så effektivt som möjligt, ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och tillhandahålls på ett objektiva och icke-diskriminerande sätt (3 kap. 8 §). Motsvarande krav följer också av artikel 59.7 b i elmarknadsdirektivet. Övriga bestämmelser som rör stödtjänster i 3 kap. ellagen genomför andra skyldigheter enligt elmarknadsdirektivet och begränsar inte Ei:s möjligheter att fastställa de metoder som avses i 3 kap. 7 § ellagen. Det finns därför ingen anledning att ytterligare analysera om de regler som gäller för stödtjänster är förenliga med EU-rätten.

Balanstjänster

I det senaste elmarknadsdirektivet justerades utformningen av det som i dag är artikel 59.7 b. I det tidigare direktivet samt i nuvarande gasmarknadsdirektiv användes benämningen balanstjänster i stället för stödtjänster. I elmarknadsdirektivet omfattas det som i svensk lag benämns balanstjänster av begreppet stödtjänster. Som beskrivits i avsnitt 4.1.10 är balanstjänster en form av frekvensrelaterad stödtjänst.

För bestämmelserna gällande tillsynsmyndighetens ansvar att fastställa eller godkänna åtminstone nationella metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för balanstjänster har ellagen och naturgaslagen utformats på olika sätt. I ellagen anges att Ei ska godkänna de metoder som ska användas för att utforma avtalen om balansansvar (8 kap. 18 och 19 §§) om metoderna *kan antas leda till* att avtalsvillkoren blir objektiva och icke-diskriminerande. I naturgaslagen anges

i stället att Ei ska godkänna avtalsvillkoren om dessa *är* objektiva och icke-diskriminerande (7 kap. 5 §). Kravet på objektivitet och icke-diskriminering framgår av artikel 59.7 b i elmarknadsdirektivet och artikel 41.6 b i gasmarknadsdirektivet. Av dessa artiklar framgår också att tillhandahållandet av balans tjänsterna ska utföras så effektivt som möjligt och ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag. Det finns dock inte, vare sig i ellagen eller naturgaslagen, något krav på att Ei ska ta hänsyn till detta i sin prövning. Utredningen har inte funnit skäl till att stödtjänster och balans tjänster skulle vara föremål för olika krav vid förhandsprövningen.

Utredningens bedömning är därför att förhandsprövningen av balansavtal i 8 kap. 19 § ellagen och i 7 kap. 5 § naturgaslagen behöver omfatta krav på att balans tjänsterna ska utföras så effektivt som möjligt och ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag.

8 En ny reglering för el- och naturgasområdena

8.1 Ramverket för ny intäktsramsreglering bör finnas i föreskrifter

Bedömning: Ramverket för ny intäktsramsreglering bör huvudsakligen finnas i tillsynsmyndighetens föreskrifter.

Utifrån tillsynsmyndighetens föreskrifter och med tillämpning av relevanta EU-rättsliga bestämmelser och svensk lagstiftning, tar tillsynsmyndigheten fram preliminära metoder för beräkning av intäktsramar. Därefter fattar myndigheten ett förvaltningsbeslut om intäktsramar med utgångspunkt från dessa metoder och med beaktande av eventuella synpunkter som har inkommit på dem.

Den mer detaljerade utformningen av metoderna i det enskilda fallet kan med fördel utvecklas i dessa förvaltningsbeslut.

Skälen för utredningens bedömning

I föregående kapitel har utredningen på ett mer övergripande plan beskrivit de förändringar i regelverket som behöver ske med anledning av EU-domstolens dom i mål C-718/18, samt kortfattat analyserat vilka bestämmelser i det nuvarande svenska regelverket som bör tas bort respektive kan kvarstå. I detta kapitel redogörs för utredningens förslag till ramverk för intäktsramsregleringen.

En viktig aspekt när den nya regleringen tas fram är på vilket sätt tillsynsmyndigheten ska fullgöra sin uppgift att på förhand fastställa metoder för att beräkna överförings- eller distributionstariffer. Utredningen behöver följaktligen ta ställning till hur metoderna för

att ta fram intäktsramar ska regleras. De två alternativ som diskuteras i detta avsnitt är att metoderna regleras genom myndighetsföreskrifter eller att de fastställs i enskilda förvaltningsbeslut. Det är naturligtvis möjligt att kombinera dessa två alternativ, exempelvis genom att vissa bestämda värden eller formler framgår av föreskrifter i stället för av förvaltningsbeslut. Resonemanget nedan utgår delvis från ellagen, men gäller på motsvarande sätt även för en ny reglering i naturgaslagen.

Myndighetsföreskrifter

Av EU-domstolens uttalanden i det aktuella målet framgår att det inte får finnas bestämmelser som är antagna av något annat nationellt organ än tillsynsmyndigheten, om bestämmelserna på ett detaljerat sätt reglerar hur nämnda myndighet ska utöva sina exklusiva befogenheter.¹ Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte är möjligt att ha en reglering av metoderna i lag eller förordning. Den möjlighet som kvarstår för att reglera metoderna författningmässigt är att tillsynsmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter. För att tillsynsmyndigheten ska kunna ta fram föreskrifter krävs ett bemyndigande från riksdagen via regeringen. Vidare kan myndigheten alltid utfärda allmänna råd, som inte är bindande, och för vilka det inte krävs något bemyndigande från lagstiftaren.²

Föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen är en form av normbeslut.³ Normbeslut är vanligen utformade på ett allmängiltigt sätt, så att de får verkningar för en obestämd krets av adressater. Ett normbeslut syftar typiskt sett till att vara normerande, dvs. påverka handlingsmönstret, hos en obestämd krets av adressater och kan i normala fall antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det innebär att beslutet omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelsen om besluts överklagbarhet i förvaltningslagen (2017:900).⁴ Till skillnad från förvaltningsbeslut får dock normbeslut som huvudregel inte överklagas. Det beror på att det finns avvikande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515)

¹ Se mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, exempelvis punkterna 106–117, särskilt punkt 116.

² Ds 1988:43, Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning, s. 25.

³ En närmare redogörelse för normbeslut framgår av prop. 2016/17:180, s. 257 f.

⁴ 41 § förvaltningslagen (2017:900).

som har företrädare framför förvaltningslagen.⁵ I myndighetsförordningen anges att ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas.⁶

Normbeslut som riktar sig till allmänheten är enligt svensk rättstradition som huvudregel inte överklagbara. Det har bland annat att göra med att sådana beslut till sin karaktär avviker från det individorienterade system som utmärker förvaltningsförfarandet. Förvaltningsbeslut däremot anger mera konkret vilka besluten riktar sig till. Besluten är överklagbara för att ge rättsskydd åt dem som träffas av effekterna av ett beslut i ett enskilt fall. Om en viss typ av normbeslut påverkar enbart ett mindre antal enskilda och alltså ligger nära ett individuellt förvaltningsbeslut, kan det ibland finnas skäl att överväga om dessa normbeslut bör kunna överklagas. Det finns heller inget hinder mot att i specialförfattning ta in bestämmelser som innebär att vissa angivna normbeslut får överklagas av en viss krets. Det kan gälla sådana normbeslut som står de individuella avgörandena nära eller som av någon annan särskild anledning bör kunna överklagas.

Utredningen kan inte se att det skulle finnas skäl att införa en möjlighet att överklaga normbeslut när det gäller föreskrifter om metoder för att bestämma intäktsramar.⁷ Innan en myndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, ska den i normalfallet ge offentliga och privata organ som berörs möjlighet att yttra sig över förslaget med tillhörande konsekvensutredning.⁸ För vissa föreskrifter ställs även andra krav på myndigheten vid framtagandet. Exempelvis ska en myndighet, när det handlar om förslag till föreskrifter som kan påverka företag, ge Regelrådet (ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket) möjlighet att yttra sig.⁹ Utöver att lämna synpunkter i samband med remissförfarandet vid framtagandet av föreskrifter och annan kommunikation med myndigheten har nätföretagen, genom att överklaga de beslut om intäktsramar som har fattats med stöd av föreskrifterna, möjlighet att göra gällande att föreskrifterna skulle strida mot överordnad rätt. Härtill kommer att den som har synpunkter på om reglerna är förenliga med EU-rätten kan framställa

⁵ 4 § förvaltningslagen.

⁶ 1 och 30 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ Jämför med resonemanget när en bestämmelse om möjlighet för vissa aktörer att överklaga normbeslut enligt den äldre tobakslagen (1993:581) togs bort, prop. 2017/18:156, s. 133 f.

⁸ 4 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁹ Se förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet.

klagomål till kommissionen, som om den skulle instämma skulle kunna väcka en talan mot Sverige, i likhet med vad den tidigare gjort mot Tyskland i EU-domstolens mål C-718/18.

Föreskrifter med metoder för att fastställa intäktsramar eller tariffer finns i flera EU-länder och även i Norge, se avsnitt 6.3. Fördelen med att välja föreskriftsformen är att parterna vet vad de har att rätta sig efter och att föreskrifterna kan justeras allteftersom myndigheten uppfattar ett sådant behov. En annan fördel skulle kunna vara att handläggningen av förvaltningsbeslutet påskyndas och risken för utdragna domstolsprocesser minskas eftersom tillsynsmyndigheten ska tillämpa föreskrifterna vid fastställandet av intäktsramen. Det bör dock noteras att en sådan effekt hittills inte har uppstått efter införandet av intäktsramsförordningarna¹⁰.

En nackdel med föreskrifter är att det är tidskrävande och administrativt omständligt att utarbeta dem. Det kan också med relativt kort framförhållning uppstå ett behov av att analysera föreskrifterna i förhållande till nytillkomna direkt gällande EU-rättsakter och anpassa dem därefter. Under en övergångsperiod kan det uppstå dubbelreglering om mera detaljerade regler eller anvisningar om metoder ges från EU och myndigheten inte hinner anpassa sina föreskrifter till dessa. Det kan också finnas andra skäl till att metoderna som framgår av föreskrifterna skulle behöva anpassas snabbt vid tillämpningen i det enskilda fallet. I en sådan situation kan en låsning i föreskrifter ha en hämmande effekt på handläggningen.

En ytterligare aspekt är om det är lämpligt att myndigheten själv meddelar föreskrifter som myndigheten sedan tillämpar. Det kan upplevas som ett problem ur rättssäkerhetsperspektiv när ett och samma offentliga organ både antar betungande föreskrifter och tillämpar dem i förhållande till enskilda.¹¹

I en av de artiklar som utredningen har tagit del av¹² framförs att det utifrån regeringsformens lydelse inte är möjligt att se några begränsningar i vilka kompetenser att anta regler och besluta i enskilda fall som får ges förvaltningsmyndigheter. Vidare framhålls att Lagrådet har en viktig roll i att uppmärksamma generella rättssäkerhetsaspekter. Ett exempel utgörs av ett lagstiftningsärende där Lagrådet

¹⁰ Förordning (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet och förordning (2014:35) om fastställande av intäktsram på naturgasområdet.

¹¹ Se exempelvis Wenander H. (2016), *Myndighetsföreskrifter Demokratisk anknäpning, politisk styrning och rättssäkerhet*.

¹² *Ibid.*, s. 498 och 516 f.

hade noterat att det kunde föreligga problem med att Finansinspektionen meddelar tillstånd eller undantag som avser föreskrifter som myndigheten själv har beslutat med stöd av bemyndiganden. Eftersom sådana ordningar tidigare hade godtagits, och det dessutom rörde sig om genomförande av detaljerade EU-direktiv, kunde Lagrådet i detta fall acceptera lagförslaget.¹³ Lagrådets uttalande kan ge stöd för att det finns en gräns för möjligheten att låta en förvaltningsmyndighet anta föreskrifter och sedan ansvara för att tillämpa dem, men i artikeln argumenteras för att Lagrådets uppfattning är svår att direkt knyta till lydelsen av regeringsformen, som knappast begränsar utrymmet för föreskriftsgivning på detta sätt. Snarare kan uttalandet ses som ett uttryck för Lagrådets mer allmänt formulerade uppdrag att granska lagförslags förenlighet med rättssäkerhetens krav (8 kap. 22 § 3 regeringsformen).

Utredningen noterar att frågeställningen om nätmyndighetens, dvs. tillsynsmyndighetens, möjlighet att meddela föreskrifter om beräkning av skäligena kostnader och beräkning av rimlig avkastning tidigare har berörts i ett lagstiftningsärende, då nya normgivningsbemyndiganden infördes i 5 kap. ellagen. Då diskuterade Lagrådet bland annat lämpligheten i att nätmyndigheten skulle bli såväl normgivare som tillämpare av de egna normerna och att de regler som skulle beslutas av myndigheten i praktiken skulle minska utrymmet för överprövning av förvaltningsdomstolen.¹⁴ Regeringen uttalade dock att den vid utformningen av normgivningsbemyndiganden till Energimarknadsinspektionen (Ei) kommer att beakta det som Lagrådet och några remissinstanser hade anfört angående koncentration av befogenheter till en och samma myndighet. Av förarbetena framgår vidare att regeringen, under parlamentariskt ansvar, bör avgöra vilken normgivningsrätt som bör anförtros Ei (jämför prop. 1975:8 s. 45) och att det saknas skäl att i ellagen ange villkor för när regeringen får bemyndiga nätmyndigheten att meddela föreskrifter på området.

Ur ett nationellt perspektiv är dessa relevanta frågeställningar, men i nu aktuellt fall följer det av EU-rätten att det ska vara tillsynsmyndigheten som tar fram metoder och som sedan fattar beslut om intäktsramar.

Med beaktande av ovanstående kan utredningen inte se att det skulle finnas några formella hinder mot att Ei meddelar såväl före-

¹³ Prop. 2006/07:5, s. 104 f. (regeringen) och s. 382 (Lagrådet).

¹⁴ Prop. 2013/14:85, s. 12 ff. (regeringen) och s. 34 (Lagrådet).

skrifter som beslut där dessa tillämpas. Ei är expertmyndighet på området och samarbetar med motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Härigenom borde det finnas goda förutsättningar för en så enhetlig tolkning och tillämpning av det EU-rättsliga regelverket som möjligt. Om det skulle vara så att föreskrifterna inte är förenliga med det EU-rättsliga regelverket är det regleringen från Ei som får stå tillbaka. Av EU-domstolens avgörande framgår att tillsynsmyndigheterna är underkastade principer och regler som har fastställts genom ett detaljerat regelverk på unionsnivå, någonting som begränsar deras utrymme för skönsmässig bedömning och hindrar dem från att göra politiska val.¹⁵ Exempelvis ska Ei tillämpa principen om EU-rättens företräde. Det finns även en bestämmelse om lagprövning inom förvaltningen i 12 kap. 10 § regeringsformen, som skulle kunna bli aktuell i detta sammanhang.

En prövning av om Ei:s föreskrifter är förenliga med EU-rätten kan ske i samband med överprövningen av det förvaltningsrättsliga beslutet. Vid en sådan prövning har den nationella domstolen möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Förvaltningsbeslut

En annan väg för tillsynsmyndigheten att fastställa metoderna är att dessa framgår av vägledande principer som myndigheten fastställer och offentliggör, exempelvis på sin hemsida. Därefter tillämpas principerna i myndighetens beslut, så kallade förvaltningsbeslut, som är överklagbara av den som beslutet angår om beslutet har gått någon emot och beslutet kan antas påverka dennes situation på ett inte obetydligt sätt.¹⁶ Metoddokument som myndigheten fastställer skulle sannolikt inte vara överklagbara; detta trots att de i praktiken riktar sig till en bestämd krets av aktörer; dvs. nätföretagen. Metoddokumentet medför dock inte några konkreta effekter för nätföretagen, och det är därför först när metoderna tillämpas i ett förvaltningsbeslut som det finns ett beslut som kan överklagas. Förvaltningsbeslutet ger tillsynsmyndigheten en större möjlighet att tillämpa

¹⁵ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 132.

¹⁶ 41 och 42 §§ förvaltningslagen.

metoderna på ett flexibelt sätt. Att utarbeta föreskrifter är som sagt en tidskrävande och administrativt omständlig procedur.

Ett exempel på land som har valt denna lösning är Finland, där metoderna tas fram av tillsynsmyndigheten och fastställs i särskilda beslut riktade till nätinnehavare och andra aktörer på energiområdet, se avsnitt 6.4. De metoder som tas fram och ligger till grund för fastställelsebesluten går inte att klaga på. För att skapa acceptans involveras därför nätföretagen på ett tidigt stadium i framtagandet av metoderna via en rådgivande grupp. I gruppen deltar också representanter för kundsidan, som får ge synpunkter på tillsynsmyndighetens metodförslag. År 2021 tillsattes också en temporär grupp med representanter från akademien, som hade i uppdrag att lämna rekommendationer och synpunkter på tillsynsmyndighetens arbete med att ta fram metoderna. I den rådgivande gruppens rapport betonas särskilt att dess utlåtande inte medför skyldigheter för den finska tillsynsmyndigheten. I stället är syftet att erbjuda vetenskapligt stöd för att utveckla tillsynsverksamheten.¹⁷ Det bör noteras att nätföretagen i Finland, i likhet med de svenska, i flera fall har överklagat tillsynsmyndighetens beslut om fastställande.¹⁸ Överklagandena har rört vitt skilda parametrar i tillsynsmyndighetens metodberäkningar. Hittills har de finländska domstolarna i stor utsträckning dömt till tillsynsmyndighetens fördel i dessa domstolsprövningar.¹⁹

Utredningens analys

Överförings- och distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem ska fastställas enligt öppna kriterier. Sådana tariffer och beräkningsmetoder ska vara proportionerliga och tillämplas på ett icke-diskriminerande sätt.²⁰ Att välja lämplig lagstiftningsnivå där dessa krav uppfylls är centralt för att få till stånd en ändamålsenlig framtida reglering. Även om de faktiska metoderna som tillämplas

¹⁷ Arbetsgruppens utlåtande för Energimyndigheten, Arbets- och näringsministeriet, VN/2314/2021. *Akateeminen työryhmä sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä, työryhmän lausunto Energiavirastolle*, s. 13.

¹⁸ Beslut enligt 10 § lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013), dvs. den finska tillsynslagen.

¹⁹ Här kan även nämnas att den finska riksdagen nyligen beslutat om att en ny bestämmelse, 12 a §, ska införas i tillsynslagen. Bestämmelsen innebär att den finska tillsynsmyndigheten måste ha en offentlig konsultation när metoderna ska beslutas, se mer i avsnitt 6.4.3.

²⁰ Jämför artikel 59.1, 59.7 och 60.1 i elmarknadsdirektivet, samt artikel 41.1, 41.6 och 41.10 i gasmarknadsdirektivet. Se även mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 120.

kan vara desamma oavsett ifall de placeras i föreskrifter eller förvaltningsbeslut kan vägvalet få betydelse för de slutliga intäktsramarnas storlek, då det skulle kunna påverka överklagbarhet och utfall i domstolsprövningar. I valet mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut behöver också diskuteras vad föreskrifterna ska reglera. Vissa särskilda moment i metoden kan behöva fastställas på förhand i föreskrifter för att ge stabilitet och förutsebarhet, medan övriga delar av metoden kan tas upp direkt i ett förvaltningsbeslut och där anpassas till den enskilda situationen.

Oavsett vilket upplägg som används är det viktigt att ge nätföretagen möjlighet till inflytande tidigt i processen. Då ökar möjligheterna att få acceptans för de fastställda metoderna. Faktum är att Sverige i jämförelse med de flesta andra EU-medlemsstater sticker ut som ett land där myndighetsbeslut gällande metoder för förhandsprövning av tariffer för överföring av el och naturgas (intäktsramar) ofta överklagas. Även i en svensk kontext är det ovanligt att myndighetsbeslut överklagas i samma omfattning som besluten om fastställande av intäktsramar. Med detta i åtanke anser utredningen att det vore önskvärt att beräkningsmetoderna i intäktsramsregleringen togs fram på ett transparent sätt i samråd med marknadens aktörer.

Utredningen anser vidare att en akademisk grupp skulle kunna utgöra ett värdefullt stöd för tillsynsmyndigheten, men att tidsfönstret är snävt för att ha med ett sådant organ vid förutbestämda tidpunkter i regleringsarbetet. Det är möjligt att ha någon typ av rådgivande organ inom ramen för den kontinuerliga utvecklingen av regleringen. Om Ei anser att det vore önskvärt kan dock myndigheten tillsätta en sådant organ på eget bevåg. Utredningen väljer därför att inte lämna något lagförslag i detta avseende. Det är här viktigt att understryka att ett rådgivande organ på intet sätt får inskränka tillsynsmyndighetens oberoende. Det bör särskilt undersökas om anlitaandet av ett sådant rådgivande organ är förenligt med kraven i artikel 57.4 b i elmarknadsdirektivet respektive artikel 39.4 b i gasmarknadsdirektivet. Av artiklarna framgår att medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheten säkerställer att dess personal och de personer som ansvarar för dess ledning agerar oberoende av marknadsintressen och inte söker eller tar emot direkta anvisningar från någon regering eller annan offentlig eller privat enhet när de utför sina tillsynsuppgifter.

Utredningens bedömning är att det bör finnas en stabilitet och förutsebarhet i den övergripande regleringen. Eftersom en reglering om intäktsramar hör till tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter bör ramverket för en ny intäktsramsreglering återfinnas i tillsynsmyndighetens föreskrifter. Av grundlagen följer att detta sker genom att bemyndigandena riktas till tillsynsmyndigheten via regeringen, som under parlamentariskt ansvar avgör vilken normgivningsrätt som kan tilldelas myndigheten, utan att för den skull inkräkta på dess exklusiva befogenheter. Även Lagrådet har en viktig roll i processen när bemyndigandena till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utformas. För att säkerställa att berörda aktörer ska ha möjlighet att lämna synpunkter krävs vidare vid framtagandet av myndighetsföreskrifter, att tillsynsmyndigheten utför en konsekvensutredning och remitterar denna och föreskriftsförslaget till berörda aktörer. Utifrån de egna föreskrifterna, annan svensk lagstiftning och EU-rättsliga bestämmelser, tar myndigheten därefter fram preliminära metoder för beräkning av intäktsramar och beslutar om intäktsramar med utgångspunkt i dessa metoder samt eventuella synpunkter som har inkommit under ovan nämnda remissförfarande. Genom de angivna momenten skapas en förutsebarhet och transparens i föreskrifts- och beslutsprocesserna. De berörda aktörerna ges då möjlighet att påverka utformningen av både föreskrifterna och metoderna. En mer detaljerad utformning av metoderna i det enskilda fallet kan sedan med fördel utvecklas i överklagbara förvaltningsbeslut.

Att det inte råder bundenhet för tillsynsmyndigheten till de preliminära metoderna kan upplevas som negativt av nätföretagen. Enligt utredningen behöver det dock finnas ett utrymme för flexibelt beslutsfattande, exempelvis för det fall nya regler tillkommer eller om andra omständigheter förändras. Tillsynsmyndigheten ska vidare, trots sin exklusiva befogenhet, precis som andra förvaltningsmyndigheter följa gällande lagstiftning och uppfylla kraven på saklighet och opartiskhet enligt regeringsformen.²¹ Utredningen bedömer att den föreslagna regleringen skapar förutsättningar för en ändamålsenlig hantering av besluten om intäktsramar.

²¹ 1 kap. 1 § tredje stycket och 1 kap. 9 § regeringsformen.

8.2 Föreslagen reglering av intäktsramar enligt ellagen

Förslag: Dagens reglering av intäktsramar i 5 kap. ska omstruktureras.

Bestämmelser som är övergripande till sin natur och inte inverkar på nätmyndighetens exklusiva befogenheter vid fastställande av intäktsramar kan kvarstå och vid behov omformuleras.

Bestämmelser som inverkar på nätmyndighetens exklusiva befogenheter ska utgå.

Bestämmelserna ska utformas så att nätmyndighetens utrymme att besluta vad som ska beaktas vid fastställandet av intäktsramar ska utökas i förhållande till dagens regler i ellagen.

Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphävas.

Som konstateras i kapitel 7 menar utredningen att bestämmelserna i 5 kap. ellagen behöver justeras.²² Utredningen har därför valt att lämna följande förslag på författningsändringar.

8.2.1 Ändringar i 5 kap. ellagen

Förslag: Begreppet nätkoncessionshavare byts ut mot nätföretag.

En ny bestämmelse om att nätmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram införs.

Nya bestämmelser om hur intäktsramen ska bestämmas införs. Dagens formuleringar om att intäktsramen ska täcka kostnader för driften, avskrivningar och ge avkastning på kapitalbasen utgår. Detsamma gäller bestämmelsen om hur kapitalbasen ska beräknas. I stället införs en upplysningsbestämmelse med hänvisningar till de rättsakter som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram. Vidare införs en ny bestämmelse där det anges att intäktsramen inte ska vara större än vad nätföretaget behöver för driften av nätverksamheten och för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion.

²² Notera att utredningen också föreslår förändringar i andra kapitel i ellagen som redogörs för i avsnitt 7.5.

Bestämmelsen om hänsyn till effektivt utnyttjande ändras så att det inte är kapitalbasen, utan intäktsramen som ska ökas eller minskas med anledning av bedömningen.

Bestämmelsen om vad som ska framgå av nätmyndighetens beslut om intäktsram omformuleras, så att de särskilda poster som ska framgå av beslutet räknas upp. Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska nätmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på de publicerade preliminära metoderna för bestämmande av intäktsram.

Bestämmelserna om avvikelser när det gäller att minska eller öka intäktsramen för en efterföljande tillsynsperiod respektive den närmast följande tillsynsperioden på grund av överskott eller underskott i förhållande till intäktsramen förs över till den nya regleringen. I denna införs även en ny bestämmelse om att underskott på ansökan av nätföretaget kan få rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden, om nätmyndigheten finner att särskilda skäl föreligger.

Bestämmelserna om intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession och vid ändring av koncessionsgränser förs över till den nya regleringen. Bestämmelserna om hur intäktsramen ska fördelas vid överlåtelsen eller gränsändringen formuleras dock om eftersom begreppet ”kapitalbas” utgår.

Bestämmelser som formuleras och/eller struktureras om

Flera av bestämmelserna i dagens femte kapitel kan enbart ses som ett övergripande ramverk och kommer i den nya regleringen inte att ändras i sak i någon större omfattning. Bestämmelserna behöver dock struktureras om och får i vissa fall en annan plats i kapitlet än förut. Förutom detta byts begreppet nätkoncessionshavare ut mot begreppet nätföretag.

De bestämmelser som inte påverkas alls i sak är bestämmelserna om att intäktsramen ska beslutas av nätmyndigheten (5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket), tillsynsperiodens längd och när intäktsramen senast ska beslutas (5 kap. 2 § och 3 § första stycket), att det av beslutet ska framgå vilka uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen (5 kap. 3 § andra stycket – observera att bestämmelsen kommer att ingå i en mer om-

fattande uppräknig av vad som ska framgå av beslutet), uppgiftsskyldighet och skälig intäktsram om uppgifter inte lämnas (5 kap. 4 och 5 §§), att hänsyn ska tas till effektivt utnyttjande av elnätet när intäktsramen bestäms med tillhörande bemyndigande (5 kap. 11 och 12 §§ – observera att begreppet kapitalbas byts ut mot begreppet intäktsram), att hänsyn ska tas till i vilken utsträckning flexibilitetstjänster används och förbättrar effektiviteten i nätverksamheten när intäktsramen bestäms med tillhörande bemyndigande (5 kap. 12 a och 12 b §§), att en intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett lokalnät, ett nätföretags regionnät i Sverige, samt ett transmissionsnät (5 kap. 13, 15 och 16 §§), hur intäktsramen för intäkter från ett lokalnät ska bestämmas för koncessionsområden (5 kap. 13 och 14 §§), hur intäktsramen ska beräknas för transmissionsnätsföretag (5 kap. 17 och 18 §§), att omprövning av intäktsramen kan ske under eller efter tillsynsperioden (5 kap. 20–26 §§), att nätmyndigheten ska besluta om minskning eller ökning av intäktsramen på grund av överskott respektive underskott (5 kap. 27 och 29 §§), att nätmyndigheten ska ta ut ett överdebiteringstillägg när de samlade intäkterna från nätverksamheten har överstigit intäktsramen med mer än fem procent och hur överdebiteringstillägget ska beräknas (5 kap. 28 §), bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om hur nätkoncessionshavarnas intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen (5 kap. 31 §), att beslut gäller omedelbart (5 kap. 32 §), intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession och vid ändring av koncessionsgränser (5 kap. 33–36 §§ – observera att 5 kap. 33 och 36 §§ formuleras om då begreppet kapitalbas utgår), samt bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter till nätmyndigheten och om förseningsavgift om uppgifterna inte lämnas i tid (5 kap. 37–43 §§).

Utredningen bedömer att ovan nämnda bestämmelser inte inkräktar på nätmyndighetens exklusiva befogenheter som framgår av elmarknadsdirektivet. Innehållet i bestämmelserna står inte heller i strid med EU:s regelverk.

Ny reglering

Utredningen föreslår att en ny reglering införs om hur metoderna för bestämmande av intäktsramar ska utformas. Tanken är att denna reglering ska kompletteras av myndighetsföreskrifter. Det införs i lagen en upplysningsbestämmelse med hänvisningar till de rättsakter som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram. Upplysningsbestämmelsen hänvisar till EU-rättsakter, ellagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till den. Upplysningsbestämmelsen är inte uttömmande; om det finns annan bindande reglering ska denna också tillämpas av Ei.²³ Vidare införs en ny bestämmelse där det anges att intäktsramen inte ska vara större än vad nätföretaget behöver för driften av nätverksamheten och för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion. Denna bestämmelse knyter an till ordalydelsen i artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet.

För att bland annat lyfta fram kundperspektivet, som närmare diskuteras i kapitel 10, införs en bestämmelse om att preliminära metoder för bestämmande av intäktsramar ska publiceras av Ei och att relevanta aktörer ska ges skälig tid att lämna synpunkter på dessa. Ett av flera syften med bestämmelsen är att involvera kundaktörer på ett tidigt stadium i processen.

Det införs en ny reglering om vad som ska framgå av beslutet om intäktsram. Utöver förvaltningslagens bestämmelser om att beslut ska motiveras²⁴ bedömer utredningen att det finns behov av att specificera särskilda poster som innefattar grundläggande moment som behöver ingå i intäktsramen. Av beslutet om intäktsram ska således framgå

1. hur kostnaden för driften av nätverksamheten har beräknats,
2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i elnätet för att säkerställa dess funktion,
3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats,

²³ Se även artikel 63 i elmarknadsdirektivet om att varje tillsynsmyndighet och kommissionen får begära ett yttrande från Acer avseende frågan om beslut överensstämmer med nätföreskrifterna och de riktlinjer som avses i elmarknadsdirektivet eller i kapitel VII i elmarknadsförordningen.

²⁴ 32 § förvaltningslagen.

4. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till om nätverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet,
5. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till användandet av flexibilitetstjänster, samt
6. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

Av första och andra punkterna framgår att det av beslutet om intäktsram ska framgå hur Ei har bestämt den grundläggande beräkningen av intäktsramen som återfinns i den nya 5 kap. 12 §. När det gäller tredje punkten har utredningen funnit att värderingen av nätföretagens tillgångar är en central del i att bestämma en intäktsram. Med hänsyn till tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter enligt elmarknadsdirektivet är det inte möjligt att införa bestämmelser om hur anläggningarna ska värderas. Med tanke på dess centrala del i regleringen bör det dock ställas krav på att det av beslutet ska framgå hur anläggningarna har värderats. Punkten blir också ett komplement till bestämmelserna om intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession och vid ändring av koncessionsgränser som förs över till den nya regleringen (5 kap. 33 respektive 36 §§). Begreppet ”kapitalbas” ersätts i dessa bestämmelser med ”värde av anläggning”. Begreppet ”anläggning” används redan i dag i samband med nätkoncession (2 kap. 12 §). Utredningen bedömer att det därför är rimligt att det även framgår av ett beslut om intäktsram på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats. Fjärde och femte punkterna anger att det av beslutet ska framgå hur Ei bestämt att de nya 5 kap. 13 och 14 §§ ska påverka intäktsramen. Den sista, sjätte punkten anger att Ei även ska ange vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

En ny bestämmelse införs om att nätmyndigheten senast när beslutet om intäktsram meddelas ska redogöra för de synpunkter som har inkommit på de publicerade preliminära metoderna för bestämmande av intäktsram.

Bestämmelserna om avvikelser överförs när det gäller att minska eller öka intäktsramen för en efterföljande tillsynsperiod respektive den närmast följande tillsynsperioden på grund av överskott eller underskott i förhållande till intäktsramen. Vidare införs en ny bestäm-

melse om att underskott på ansökan av nätföretaget kan få rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande, om nätmyndigheten finner att särskilda skäl föreligger. Ett beslut om intäktsram har historiskt delvis grundats på prognoser som har ersatts med verkligt utfall vid tillsynsperiodens slut. Det är inte möjligt att ta ställning till om nätmyndighetens handläggning med tillämpning av det regelverk som nu föreslås också kommer att innehålla ett stort mått av prognoser vid fastställandet av intäktsram. Det kan även finnas andra skäl som gör att det finns osäkerhet kring intäktsramens slutliga storlek. Således kan det finnas anledning att tillåta att ett underskott från den första tillsynsperioden även kan utnyttjas under den tredje tillsynsperioden. Nätföretagets faktiska möjlighet att utnyttja intäktsramen bör kunna påverka en sådan bedömning. Nätmyndigheten kan även avslå eller endast delvis bevilja en sådan ansökan. I den nya bestämmelsen anges inte vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska ha inkommit i förhållande till den tillsynsperiod till vilken överrullning av underskott begärs. Det anges inte heller vid vilken tidpunkt nätmyndigheten tidigast eller senast kan fatta beslut på grund av en sådan ansökan. Utredningen menar att det ligger inom nätmyndighetens exklusiva befogenheter att ta ställning till den närmare tillämpningen av bestämmelsen och att nätmyndigheten är bäst lämpad att fastslå tidpunkter för ansökan.

8.2.2 Bestämmelser som utgår

Förslag: Bestämmelsen om intäktsramens storlek, dvs. att intäktsramen ska täcka kostnader för driften, avskrivningar och ge avkastning på kapitalbasen, utgår. Detsamma gäller det bemyndigande att meddela föreskrifter om kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift som är kopplat till nämnda bestämmelse. Vidare utgår bestämmelsen om kapitalkostnader, dvs. hur kapitalbasen ska beräknas, och bemyndigandena att meddela föreskrifter med koppling till bestämmelsen om kapitalkostnader.

Även bestämmelsen om att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätverksamheten när intäktsramen bestäms och bemyndigandet med koppling till denna bestämmelse utgår.

Detsamma gäller bestämmelsen om att andra regler för överföring av underskott till efterföljande tillsynsperioder kan gälla på grund av att ett särskilt investeringsutrymme finns.

Härutöver utgår bestämmelserna om beräkning av kostnader och intäkter på grund av avtal om finansiering av förstärkning av elnätet.

Utredningen bedömer att vissa av dagens bestämmelser i 5 kap. el-lagen är så pass detaljerade att de inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter enligt elmarknadsdirektivet. De är därmed otillåtna och måste utgå.

Bland de bestämmelser som berörts i föregående avsnitt och som utgår finns dagens bestämmelse om att intäktsramen ska täcka kostnader för driften, avskrivningar och ge avkastning på kapitalbasen (5 kap. 1 §). Utredningen uppfattar bestämmelsen som alltför styrande när det gäller vad som ska ligga till grund för nätmyndighetens beslut om intäktsram. Detsamma gäller det bemyndigande att meddela föreskrifter om kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift (5 kap. 6 §) som är kopplat till denna bestämmelse. Inte heller bestämmelsen om kapitalkostnader, dvs. hur kapitalbasen ska beräknas, är av sådan karaktär att den med hänvisning till nätmyndighetens exklusiva befogenheter är lämplig att föreskriva om i lag (5 kap. 7 §). Bemyndigandena att meddela föreskrifter med koppling till dessa bestämmelser om kapitalkostnader behöver av samma anledning utgå (5 kap. 8 §).

I dag finns en bestämmelse som innebär att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätverksamheten när intäktsramen bestäms (5 kap. 9 §) och ett bemyndigande med koppling till denna bestämmelse (5 kap. 10 §). Utredningen kan inte se att det finns något sådant krav på hänsyn till kvalitet vid bestämmande av intäktsram enligt elmarknadsdirektivet, men utesluter inte att det finns krav i artikel 18 i elmarknadsförordningen om att tillsynsmyndigheten behöver ta hänsyn till kvalitet vid fastställandet av intäktsramarna. Då det kan anses ligga inom tillsynsmyndighetens befogenheter att avgöra om det skulle vara möjligt att beakta kvaliteten i nätverksamheten ska bestämmelserna utgå ur lagen.

Bestämmelsen om att andra regler för överföring av underskott till efterföljande tillsynsperioder kan gälla på grund av att ett särskilt investeringsutrymme finns utgår (5 kap. 29 a §). Bestämmelsen inne-

håller en hänvisning till lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet som inte heller bedöms kunna finnas kvar, se avsnitt 8.2.3. Underskott kan därför endast föras över till den närmast följande tillsynsperioden om inte nätmyndigheten efter ansökan från nätföretaget beviljar överföring till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande, se resonemang i avsnitt 8.2.1.

Att det i lagen finns särskilda bestämmelser om beräkning av intäkter är enligt utredningen inte förenligt med EU-rätten. Bestämmelserna ska tillämpas om ett transmissionsnätsföretag är en statlig myndighet och har finansierat en förstärkning av elnätet för att underlätta anslutningen av anläggningar för produktion av förnybar el. Om förutsättningarna är tillämpliga ska kostnader med anledning av avtalet anses ha uppstått i företagets nätverksamhet och intäkterna som föranletts av avtalet anses vara intäkter från överföring av el vid avstämning mot intäktsramen (5 kap. 19 och 30 §§). Bestämmelserna berör Svenska kraftnät och syftet med denna ”förtida delning” är att undanröja tröskeeffekter som försvårar anslutningen av anläggningar för förnybar elproduktion till elnätet. Att de kostnader som uppstår hos Svenska kraftnät anses uppstå i verkets nätverksamhet innebär att kostnaderna ska beaktas vid beräkningen av intäktsramen. Svenska kraftnät får på det sättet möjlighet att finansiera stödet till nätförstärkningar genom stamnätstariffen.²⁵ Utredningen bedömer att dessa bestämmelser utgör ett otillåtet intrång i tillsynsmyndighetens befogenheter och därmed behöver utgå.

8.2.3 Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphävas

Förslag: Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet bör upphävas så snart som möjligt.

Hittillsvarande regler om att nätmyndigheten ska öka intäktsramen för en efterföljande tillsynsperiod på grund av underskott, så kallad överrullning av underskott, kvarstår. Nätföretagets rätt till en sådan överrullning är dock begränsad till den närmast följande tillsynsperioden. Om nätföretaget önskar att underskottet ska rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, krävs att nätmyndigheten, efter ansökan av nätföretaget be-

²⁵ Prop. 2013/14:156, s. 29.

slutar om detta. För detta krävs att nätmyndigheten anser att särskilda skäl för att underskottet ska rullas över till en senare tillsynsperiod föreligger.

Utredningen föreslår att samma regler som föreslås för överullning av underskott enligt ellagen också ska införas i naturgaslagen.

Utredningen har i uppdrag att se över den lagtekniska utformningen av regleringen på el- och naturgasområdena. De EU-rättsakter som behandlas i förevarande utredning är framför allt elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet. Direktiv ska införlivas i nationell lagstiftning och är inte direkt tillämpliga, även om EU-domstolen slagit fast att bestämmelser i direktiv kan ha direkt effekt. Utredningen har riktat in sig på frågan om befintliga svenska bestämmelser är förenliga med direktiven eller om de bör upphävas, inte hur bestämmelserna ska tillämpas. Enligt utredningens bedömning innebär lagen och förordningen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet²⁶, i ljuset av EU-domstolens dom mot Tyskland, otvetydigt inskränkningar i Ei:s exklusiva befogenheter att fastställa metoder för att beräkna överförings- och distributionstariffer, någonting som kommer till uttryck i besluten om intäktsramar. Det är således inte förenligt med EU-rätten att i lag eller förordning ange på vilket sätt ett underskott ska användas när det överförs till en senare tillsynsperiod. Det är i stället Ei som har den exklusiva befogenheten att göra en bedömning av om det behövs särskilda incitament för investeringar i elnät och om detta i så fall är någonting som bör hanteras via intäktsramarna. Bedömningen ska göras utifrån principer och regler i det EU-rättsliga regelverket, inte genom instruktioner i lag eller förordning. Såväl lag som förordning behöver därför upphävas för att den svenska regleringen inte ska stå i strid med EU-regelverket. Upphävandet bör ske så snart som möjligt.

Nätföretagen har framfört invändningar om att ett upphävande av 5 kap. 29 a § ellagen och den därmed sammanhängande lagen om särskilt investeringsutrymme skulle strida mot de EU-rättsliga principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar. De har även framfört att genom att Ei har utfärdat beslut om särskilt

²⁶ Lagen (2021:311) och förordningen (2021:909) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

investeringsutrymme²⁷ har myndigheten väckt grundade förhoppningar hos företagen. De har även betonat att EU-domstolen och Europeiska kommissionen vid flera tillfällen har understrukit vikten av förutsebarhet på elmarknaden och att retroaktiva ändringar som påverkar redan gjorda investeringar ska undvikas. Om upphävandet innebär att nätföretagens kommande intäktsram minskas kraftigt och de riskerar överdebiteringstillägg, skulle upphävandet av 5 kap. 29 a § ellagen enligt nätföretagens uppfattning även vara i strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Som framgår ovan upphävs bestämmelserna eftersom de till följd av tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter inte får finnas i lag eller förordning. De berättigade förväntningar som nätföretagen gör gällande hänför sig av förklarliga skäl inte till något förhållande som har med befogenheterna att göra, utan till det materiella innehållet i bestämmelserna.

För den händelse att lagstiftaren inte skulle hålla med utredningen om att ovan nämnda bestämmelser behöver utgå på grund av att de inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter, ger utredningen i det följande sin syn på om det ändå finns skäl att upphäva bestämmelserna och om så är fallet, om det skulle vara förenligt med principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar.

En av anledningarna till att lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ursprungligen infördes var den så kallade stopplagen, som hade trätt i kraft den 1 april 2020.²⁸ Stopplagen innebar att underskott från tillsynsperioden 2012–2015 skulle förfalla om det inte utnyttjats under tillsynsperioden 2016–2019. Regeringen ansåg vid det tillfället att elnätsföretagen trots detta skulle få möjlighet att använda outnyttjade underskott som var hänförliga till den första tillsynsperioden om dessa användes till investeringar i elnäten. Det pågick då inom Regeringskansliet ett arbete för att ta fram ett författningsförslag som skulle ge ett särskilt investeringsutrymme till nätföretag som hade outnyttjade underskott.²⁹ Det fanns dock inte något underlag som gjorde det möjligt att i detalj redovisa hur en sådan författningsreglering skulle utformas. Regeringen avsåg att återkomma med ett lagförslag gällande särskilt investeringsut-

²⁷ De hittills meddelade besluten avser tillsynsperioden 2020–2023.

²⁸ Det infördes då en ny punkt 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:1448) om ändring i ellagen (1997:857), se prop. 2019/20:53.

²⁹ Prop. 2019/20:53, s. 10 ff.

rymme. Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet kom att införas den 1 juni 2021.

De invändningar som nätföretagen inom ramen för utredningen har framfört mot förslaget att ta bort bestämmelserna om särskilt investeringsutrymme är i allt väsentligt desamma som de framförde vid framtagandet av stopplagen. Då påtalade flera nätföretag att förslaget var oförenligt med flera grundläggande rättsprinciper. Flera remissinstanser ansåg att förslaget var oförenligt med det egendomsskydd som föreskrivs i 2 kap. 15 § regeringsformen, artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Regeringens analys om förslagets förenlighet med egendomsskyddet går att finna i propositionen Underskott i förhållande till elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015. Regeringen konstaterar i nämnda proposition³⁰ att det dåvarande lagförslaget (stopplagen) var förenligt med regelverket om egendomsskydd. Även om utredningens analys avser lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet, dvs. en annan del av regelverket om intäktsramar, menar utredningen att delar av regeringens bedömning i propositionen fortfarande är relevant.

Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att var och en är skyddad mot tvångsvis överföring av en egendomsrätt till det allmänna eller någon annan enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande. Regeringen anförde i fråga om stopplagen att en lagbestämmelse som innebär att en tidigare outnyttjad intäktsram bara får utnyttjas under en begränsad tid på fyra år efter en myndighets fattade beslut om sådan ram inte utgör ett sådant expropriatoriskt ingrepp mot den enskilde som grundlagsbestämmelsen tar sikte på. Enligt regeringens mening tillförs inte det allmänna eller någon annan enskild genom en tvångsåtgärd egendom som tillhör nätföretaget. Den nu aktuella frågan om särskilt investeringsutrymme handlar på samma sätt om huruvida belopp som ingår i en outnyttjad intäktsram ska få användas för längre tid än den närmast följande tillsynsperioden. I de hittills meddelade besluten om investeringsutrymme fastslås att det finns ett utrymme och hur stort detta utrymme är. Mot bakgrund av att besluten om särskilt investeringsutrymme endast anger hur stort ett investeringsutrymme är och

³⁰ Prop. 2019/20:53, s. 10 ff.

att de outnyttjade underskotten föreslås kunna utnyttjas under fyra år efter tillsynsperiodens utgång, anser utredningen, på samma sätt som regeringen gjort tidigare i fråga om stopplagen, att förslaget inte utgör någon begränsning av den grundlagsskyddade äganderätten.

Ett annat resonemang som lyftes fram vid framtagandet av stopplagen var att det outnyttjade underskottet från den första tillsynsperioden är existerande egendom – och alltså inte endast en förväntan om framtida intäkter. Detta resonemang bygger på att intäktsramen skulle vara en rättighet som tillerkänts nätföretaget. Beslutet om intäktsram innebär dock inte att nätföretaget tillerkänns en rättighet utan att företagets möjligheter att tillgodogöra sig intäkter från nätverksamheten begränsas (numera upphävda 1 kap. 5 a §, som innehöll en definition av begreppet intäktsram, och 5 kap. 1 § ellagen). Nätföretagens rätt att kräva kunderna på betalning följer inte av intäktsramen utan uppkommer enligt vanliga civilrättsliga regler genom att nätföretaget ingår ett avtal med kunden om anslutning till elnätet eller överföring av el, och sedan tillhandahåller tjänster i enlighet med avtalet. Intäktsramen kan alltså inte anses utgöra en fordran mot kundkollektivet. Eftersom intäktsramen inte grundar någon fordran mot kunderna, är underskottet från den första tillsynsperioden inte heller en framtida inkomst som redan har intjänats.

Ytterligare en invändning mot stopplagen var att nätföretagen, även om de framtida inkomsterna inte redan hade intjänats eller utgjorde föremål för en säker fordran, skulle ha en legitim förväntan att erhålla inkomsterna. Av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) framgår att det kan finnas särskilda omständigheter som motiverar att den berörde har en legitim förväntan att få ett visst förmögenhetsvärde. Som redan har anförts ovan innebär beslutet om intäktsram inte att ett nätföretag får en rätt till ett visst belopp från staten eller någon enskild. Det finns därför inte stöd i Europadomstolens praxis för att nätföretagen har legitima förväntningar i den mening som nu är aktuell. Mot denna bakgrund kan inte, enligt regeringens dåvarande bedömning, nätföretagens möjlighet att utnyttja underskott från tillsynsperioden 2012–2015 under kommande tillsynsperioder anses vara sådan egendom som är skyddad enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller artikel 17 i rättighetsstadgan. Utredningen gör samma bedömning när det gäller borttagande av

den nu aktuella möjligheten att utnyttja underskott enligt lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

I samband med utredningens arbete har nätföretagen lyft fram att de har ”berättigade förväntningar” att få öka sina intäktsramar motsvarande sina investeringsbelopp under kommande tillsynsperioder. De har vidare framfört att investeringar görs på lång sikt och att medel för detta har avsatts, även om det inte kommit till uttryck när Ei undersökte lagens tillämpning fram till och med 2021.³¹ Invändningen om berättigade förväntningar har behandlats tidigare. I förarbetena till den ovan nämnda stopplagen³² redogjordes för hur regelverket förhåller sig till denna EU-rättsliga rättssäkerhetsprincip. Enligt principen om skydd för berättigade förväntningar krävs det att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar, samt innebära att en person ska vara tillåten att handla och bedriva sin näringsverksamhet i berättigad förväntning om att den existerade unionslagstiftningen ska fortsätta att gälla (se Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, 6 uppl., s. 170³³). I den nämnda propositionen anförs vidare att principen inte innebär att ett företag kan ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras några lagändringar överhuvudtaget, utan endast att företaget kan ifrågasätta det sätt på vilket en sådan ändring görs. För att ett företag med framgång ska kunna åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar krävs att en myndighet har väckt grundade förhoppningar hos företaget genom att ge tydliga försäkringar. Sådana förväntningar kan uppkomma genom tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behöriga och tillförlitliga källor. Regeringen ansåg vid införandet av stopplagen, mot bakgrund av förarbetena till de dåvarande bestämmelserna,³⁴ att förslaget var förenligt med EU:s rättssäkerhetsprincip och därmed sammanhängande principer.

Utredningen kan inte se att EU-domstolens praxis ger stöd för att en svensk lagstiftning, som inte uppfyller kraven enligt EU-rätten, skulle kunna skapa berättigade förväntningar i den ifrågavarande situationen. Exempelvis framgår av EU-domstolens avgörande i

³¹ Energimarknadsinspektionens rapport, *Uppföljning av lagen om särskilt investeringsutrymme Investeringar under åren 2020–2021*, Ei R2022:13.

³² Prop. 2019/20:53, s. 14 f.

³³ Det finns numera också en senare 7:e upplaga.

³⁴ Prop. 2008/09:141, s. 112 och prop. 2017/18:237, s. 61.

mål C-201/08³⁵ följande: Enligt domstolens fasta rättspraxis tillkommer möjligheten att åberopa skyddet för berättigade förväntningar varje näringsidkare som befinner sig i en situation av vilken det framgår att en nationell myndighet har väckt grundade förhoppningar. När en omsorgsfull och förnuftig näringsidkare kan förutse att en åtgärd kommer att vidtas som kan påverka hans intressen, kan han däremot inte åberopa en sådan princip när denna åtgärd har vidtagits. Näringsidkare kan inte heller med fog förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras inom ramen för de nationella myndigheternas skön. EU-domstolen uttalade vidare i domslutet, punkt 2, följande: ”De allmänna principerna om rättsäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar utgör i regel inte hinder för att en medlemsstat, vad gäller en sådan produkt som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, avskaffar den skattelättnad som föreskrevs för produkten före den dag då skattelättnaden i enlighet med nationell lagstiftning ursprungligen skulle upphöra att gälla. Det måste i vart fall inte föreligga synnerliga skäl för att skattelättnaden ska kunna avskaffas. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i det nationella målet göra en konkret helhetsbedömning av huruvida dessa principer iakttagits.”

Från senare tid finns även mål C-261/18³⁶ som handlar om ett fördragsbrott, där Irland inte hade vidtagit samtliga nödvändiga åtgärder enligt en tidigare meddelad dom av EU-domstolen³⁷. Det tidigare avgörandet avsåg tillstånd och uppförande av en vindkraftspark, samt vilka åtgärder som hade behövt vidtas av medlemsstaten. EU-domstolen ansåg i mål C-261/18 att Irland inte kan åberopa rättssäkerhetsprincipen och de berättigade förväntningar som den berörda exploitören av vindkraftsparken har på förvärvade rättigheter för att motsätta sig följderna av ett objektivt konstaterande av att Irland inte har fullgjort sina skyldigheter enligt direktiv 85/337³⁸.

Utredningen bedömer således, i likhet med resonemangen vid införandet av stopplagen, att ett upphävande av lagen skulle vara förenligt med principen om berättigade förväntningar. Utredningen ser

³⁵ Mål C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Darmstadt, EU:C:2009:539, punkt 53.

³⁶ Mål C-261/18, Kommissionen mot Irland, EU:C:2019:955, se exempelvis punkterna 92–93.

³⁷ Mål C-215/06, Kommissionen mot Irland, EU:C:2008:380.

³⁸ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

heller inte att ett upphävande av lagen skulle innebära så stora samhällsekonomiska konsekvenser att behov av särskilda överväganden uppstår, även om ett upphävande skulle få konsekvenser för investeringarna i elnätet.³⁹ Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det inte föreligger något hinder mot att upphäva lagen.

När det gäller de beslut om särskilt investeringsutrymme som redan har fattats av Ei är förutsättningarna annorlunda. De ifrågasvarande besluten skulle i teorin kunna vara att betrakta som gynnande förvaltningsbeslut enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). Enligt denna bestämmelse får ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Utredningen anser att det inte ankommer på utredningen att ta ställning till hur redan meddelade beslut om särskilt investeringsutrymme ska hanteras. Det bör i stället vara nätmyndigheten som bestämmer hur beslut avseende innevarande tillsynsperiod ska hanteras med iakttagande av principer och regler i det EU-rättsliga regelverket, inklusive principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar.

Gällande frågan om och i så fall hur underskott ska kunna rullas över till efterföljande tillsynsperioder föreslår utredningen att den ordning som finns i hittillsvarande 5 kap. 29 § första och andra styckena ellagen kvarstår. Det innebär att nätföretagets rätt till en överrullning begränsas till den närmast följande tillsynsperioden, vilket torde vara okontroversiellt ur ett EU-rättsligt perspektiv, se även avsnitt 7.4.4 där utredningen konstaterar att det behövs grundläggande regler i lag på vilket myndighetens exklusiva befogenheter vilar. Regelverket om särskilt investeringsutrymme skiljer sig från dessa bestämmelser eftersom det har tillkommit för att ge särskilda incitament för att investera i elnäten och regelverket inkräktar därför på nätmyndighetens exklusiva befogenheter. Om nätföretaget däremot önskar att underskottet ska rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, krävs enligt utredningens förslag, att nätmyndigheten beslutar i frågan. För detta krävs att nätmyndigheten, efter ansökan från nätföretaget, anser att särskilda skäl för att

³⁹ För vidare resonemang om konsekvenser av upphävandet, se kapitel 13.

underskottet ska få rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden föreligger. Utredningen anser att en sådan ordning inte inkräktar på nätmyndighetens exklusiva befogenheter.

Utredningen bedömer att de föreslagna reglerna för överrullning av underskott enligt ellagen också ska införas i naturgaslagen; detta för att hanteringen enligt de båda lagarna i normala fall ska ske på samma sätt. Det bör dock noteras att den hittillsvarande regleringen om överrullning av underskott i ellagen respektive naturgaslagen är utformad på olika sätt. Detta innebär också att konsekvenserna av förslaget skiljer sig åt mellan el- och gasnät.⁴⁰

8.2.4 Nya bemyndiganden till nätmyndigheten

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kostnader för driften av en nätverksamhet som ska täckas av en intäktsram och hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram, samt vad som avses med att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion.

Allmänt om bemyndigandena

Nätmyndigheten bör bemyndigas att ta fram nödvändiga föreskrifter om fastställande av metoder för prissättning av överföring och distribution. Sådana bemyndiganden bör knyta an till kraven i artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet där det anges att tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätens funktion. Vilket utrymme som finns beror till stor del på hur den EU-rättsliga regleringen är utformad. Utredningen anser att åtminstone sådana krav som följer av artikel 18 i elmarknadsförordningen bör omfattas av bemyndigandena, men utredningen utesluter inte att även andra krav bör kunna ställas i föreskrifter så länge syftet är detsamma som följer av nyss nämnda artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet. Utredningen utesluter till exempel inte att föreskrifterna därmed kan avse hur drifts-

⁴⁰ En utförligare diskussion av förslagets konsekvenser återfinns i avsnitt 13.5.

och kapitalkostnader ska bestämmas för att täcka driften av verksamheten eller vilken avkastningsnivå som tillåts för nätföretagen.

8.3 Föreslagen reglering av intäktsramar enligt naturgaslagen

Förslag: Dagens reglering av intäktsramar i 6 kap. ska omstruktureras.

Bestämmelser som är övergripande till sin natur och inte inverkar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter vid fastställande av intäktsramar kan kvarstå och vid behov omformuleras.

Bestämmelser som inverkar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter ska utgå.

Bestämmelserna ska utformas så att tillsynsmyndighetens utrymme att besluta vad som ska beaktas vid fastställandet av intäktsramar utökas i förhållande till dagens regler i naturgaslagen.

Som konstateras i kapitel 7 menar utredningen att bestämmelserna i 6 kap. naturgaslagen behöver justeras vad avser regleringen av intäktsramar.⁴¹ Utredningen har därför valt att lämna följande förslag på författningsändringar.

8.3.1 Ändringar i 6 kap. naturgaslagen

Förslag: Processen för framtagandet av intäktsram anpassas till den process som gäller enligt 5 kap. ellagen. Det innebär att i stället för att naturgasföretagen ska lämna in förslag och uppgifter till tillsynsmyndigheten, är det tillsynsmyndigheten som begär in uppgifter och fattar beslut.

En ny bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram införs.

Nya bestämmelser om förseningsavgift för det fall naturgasföretagen inte lämnar in uppgifter till tillsynsmyndigheten i tid införs. Skyldigheten för naturgasföretag att lämna uppgifter till

⁴¹ Notera att utredningen också föreslår andra ändringar av bestämmelserna i 6 kap. naturgaslagen än de som avser intäktsramar. Vidare föreslås ändringar i andra kapitel i naturgaslagen. I avsnitt 7.5 redogörs för dessa förändringar.

tillsynsmyndigheten kompletteras även med en bestämmelse som innebär att om uppgifterna inte lämnas in ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet. Bestämmelserna utformas på samma sätt som de som redan finns i ellagen.

Nya bestämmelser om hur intäktsramen ska bestämmas införs. Dagens formuleringar om att intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäliga kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ger en rimlig avkastning på kapitalbasen utgår. Detsamma gäller bestämmelsen om att avdrag får göras för intäkter från anslutning i vissa fall. I stället införs en upplysningsbestämmelse med hänvisningar till de rättsakter som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram. Vidare införs en ny bestämmelse där det anges att intäktsramen inte ska vara större än vad naturgasföretaget behöver för driften av den verksamhet som intäktsramen avser, och för att göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion.

Bestämmelsen om vad som ska framgå av tillsynsmyndighetens beslut om intäktsram omformuleras så att de särskilda poster som ska framgå av beslutet räknas upp. Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska tillsynsmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på de publicerade preliminära metoderna för bestämmande av intäktsram.

Bestämmelserna om omprövning anpassas till motsvarande formuleringar i 5 kap. ellagen. Det innebär bland annat att det införs en ny bestämmelse om omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat naturgasföretag.

Bestämmelserna om avvikelser när det gäller att minska eller öka intäktsramen på grund av överskott eller underskott i förhållande till intäktsramen överförs. Dock sker en förändring i och med att underskott framöver i normalfallet endast får rullas över till den närmast följande tillsynsperioden, i stället för som i dag till den påföljande tillsynsperioden. Vidare införs en ny bestämmelse om att underskott på ansökan av naturgasföretaget kan få rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden, om tillsynsmyndigheten finner att särskilda skäl föreligger.

Bestämmelser som formuleras och/eller struktureras om

Flera av bestämmelserna i dagens sjätte kapitel kan enbart ses som ett övergripande ramverk och kommer i den nya regleringen inte att ändras i sak i någon större omfattning. Bestämmelserna behöver dock struktureras om och får i vissa fall en annan plats i kapitlet än förut. Vidare görs en anpassning till formuleringar i 5 kap. ellagen för att undanröja omotiverade olikheter.

De bestämmelser som inte påverkas i sak är bestämmelserna om att intäktsram ska beslutas i förväg för företag som bedriver viss verksamhet (6 kap. 6 § första stycket), att intäktsram ska beslutas var för sig för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning (6 kap. 6 § andra stycket), att ett beslut om intäktsram för transmission även ska omfatta intäkter från lagring i rörledning (6 kap. 6 § tredje stycket), uppgiftsskyldighet (6 kap. 7 § första stycket – dock ska inte längre något förslag till intäktsram lämnas), när intäktsramen senast ska beslutas av tillsynsmyndigheten (6 kap. 8 § första stycket), att det av beslutet ska framgå vilka uppgifter och metoder som använts för att bestämma intäktsramen (6 kap. 8 § andra stycket – observera att bestämmelsen kommer att ingå i en mer omfattande uppräkningslista av vad som ska framgå av beslutet), tillsynsperiodens längd (6 kap. 9 §), att omprövning av intäktsramen kan ske under eller efter tillsynsperioden (6 kap. 13–18 §§ – dock struktureras bestämmelserna om något och en ny bestämmelse om omprövning till följd av ändrad intäktsram för ett annat naturgasföretag införs), att tillsynsmyndigheten ska ta ut ett överdebiteringstillägg när de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser har överstigit intäktsramen med mer än fem procent och hur överdebiteringstillägget ska beräknas (6 kap. 20 §), intäktsram vid överlåtelse av verksamhet (6 kap. 21 §), att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheter i fråga om förhandsprövning i vissa fall (6 kap. 22 §)⁴², att beslut gäller

⁴² Artikel 28 i gasmarknadsdirektivet innehåller regler om slutna distributionssystem. Artikeln föreskriver att de nationella tillsynsmyndigheterna ska ha ansvar för att klassificera ett gasnät som slutet distributionssystem samt att undanta ett sådant nät från de krav som följer av artikel 32.1 att tarifferna eller de metoder som använts för att beräkna dem måste godkännas innan de träder i kraft enligt artikel 41. I nuvarande 6 kap. 22 § naturgaslagen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om sådana undantag som avses i artikel 28. För att uppfylla kraven i direktivet bör Energimarknadsinspektionen ges bemyndigande att föreskriva regler om undantagen.

omedelbart (6 kap. 23 §) samt bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten (6 kap. 24 § första stycket).

Utredningen bedömer att ovan nämnda bestämmelser inte inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter enligt gasmarknadsdirektivet. Innehållet i bestämmelserna står inte heller i strid med EU:s regelverk.

Ny reglering

Utredningen föreslår att en ny reglering införs om hur metoderna för bestämmande av intäktsramar ska utformas. Tanken är att denna reglering ska kompletteras av myndighetsföreskrifter. Det införs i lagen en upplysningsbestämmelse med hänvisningar till de rättsakter som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram. Upplysningsbestämmelsen hänvisar till EU-rättsakter, naturgaslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till den. Upplysningsbestämmelsen är inte uttömmande; om det finns annan bindande reglering ska denna också tillämpas av Ei.⁴³ Vidare införs en ny bestämmelse där det anges att intäktsramen inte ska vara större än vad naturgasföretaget behöver för driften av den verksamhet som intäktsramen avser och för att göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion. Denna bestämmelse knyter an till ordalydelsen i artikel 41.6 sa i gasmarknadsdirektivet.

För att bland annat lyfta fram kundperspektivet, som närmare diskuteras i kapitel 10, införs en bestämmelse om att preliminära metoder för bestämmande av intäktsramar ska publiceras av Ei och att relevanta aktörer ska ges skälig tid att lämna synpunkter på dessa. Ett av flera syften med bestämmelsen är att involvera kundaktörer på ett tidigt stadium i processen.⁴⁴

Det införs nya bestämmelser om förseningsavgift om naturgasföretagen inte lämnar in uppgifter till tillsynsmyndigheten i tid. Motsvarande bestämmelser finns redan i ellagen. Vidare kompletteras skyldigheten för naturgasföretag att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten med en bestämmelse som innebär att om uppgifterna

⁴³ Se även artikel 43 i gasmarknadsdirektivet om att varje tillsynsmyndighet och kommissionen får begära ett yttrande från Acer om huruvida beslut överensstämmer med de riktlinjer som avses i direktivet eller i gasmarknadsförordningen.

⁴⁴ Jämför med kraven i artikel 33.4 i gasmarknadsdirektivet om att samråd med systemanvändarna ska ske i samband med utarbetandet av tarifferna eller metoderna för deras fastställande.

inte lämnas in ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skäligen med hänsyn till uppgifterna i ärendet. De nämnda bestämmelserna med avseende på uppgiftsskyldigheten finns redan i ellagen (5 kap. 5 och 38–43 §§) och bör införas för att underlätta tillsynsmyndighetens handläggning.

Det införs en ny reglering om vad som ska framgå av beslutet om intäktsram. Utöver förvaltningslagens bestämmelser om att beslut ska motiveras⁴⁵ bedömer utredningen att det finns behov av att specificera särskilda poster som innefattar grundläggande moment som behöver ingå i intäktsramen. Av beslutet om intäktsram ska således framgå

1. hur kostnaden för driften av den verksamhet som intäktsramen avser har beräknats,
2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa dess funktion,
3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats, samt
4. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

Av första och andra punkterna framgår att det av beslutet om intäktsram ska framgå hur Ei har bestämt den grundläggande beräkningen av intäktsramen som återfinns i den nya 6 kap. 14 §. När det gäller tredje punkten har utredningen funnit att värderingen av naturgasföretagens tillgångar är en central del i att bestämma en intäktsram. Med hänsyn till tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter enligt gasmarknadsdirektivet är det inte möjligt att införa bestämmelser om hur anläggningarna ska värderas. Med tanke på dess centrala del i regleringen bör det dock ställas krav på att det av beslutet ska framgå hur anläggningarna har värderats. Den sista, fjärde punkten anger att Ei även ska ange vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

En ny bestämmelse införs om att tillsynsmyndigheten senast när beslutet om intäktsram meddelas ska redogöra för de synpunkter

⁴⁵ 32 § förvaltningslagen.

som har inkommit på de publicerade preliminära metoderna för bestämmande av intäktsram.

Bestämmelserna om omprövning anpassas till motsvarande formuleringar i 5 kap. ellagen. Det innebär bland annat att det införs en ny bestämmelse om omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat naturgasföretag. En sådan bestämmelse finns i hittillsvarande 5 kap. 25 § ellagen. Det har i tidigare lagstiftningsarbete övervägts om bestämmelsen skulle införas i naturgaslagen på samma sätt som i ellagen. Enligt förarbetena till ellagen⁴⁶ motive-rades bestämmelsen främst av intresset att hålla nere antalet överklaganden. Regeringen gjorde beträffande naturgaslagen bedömningen att förhållandena skilde sig åt och att det inte förelåg tillräckliga skäl för att införa bestämmelsen i naturgaslagen.⁴⁷ Regeringen ansåg då, för det första, att antalet företag som kommer att omfattas av förhandsregleringen i naturgaslagen endast utgör en bråkdel av motsvarande antal på elsidan och, för det andra, att närmare principer för beräkning av intäktsramen kommer att läggas fast i föreskrifter i en betydligt större omfattning på gassidan än på elsidan. Det har dock sedermera visat sig att även om antalet gasnätsföretag inte är så stort, överklagas besluten om intäktsramar i stor omfattning. Därför finns det, trots ovan nämnda uttalande i förarbetena, numera skäl som talar för att införa bestämmelsen även i naturgaslagen.

Bestämmelserna om avvikelser när det gäller att minska eller öka intäktsramen på grund av överskott eller underskott i förhållande till intäktsramen överförs. Dock sker en förändring i och med att underskott framöver i normalfallet endast får rullas över till ”den närmast följande” tillsynsperioden i stället för som i dag till ”den påföljande tillsynsperioden” (hittillsvarande 6 kap. 19 §). Eftersom dagens reglering anger att underskott kan föras över till den påföljande tillsynsperioden, kan det tolkas som att hittillsvarande reglering tillåter en överrullning av underskott utan begränsning. I så fall innebär den föreslagna regleringen en begränsning av naturgasföretagens möjligheter att överföra underskott till senare tillsynsperioder än den närmast följande. Detta kan medföra konsekvenser för gasnätsföretagen, se avsnitt 13.5.1. Det införs en ny bestämmelse om att underskott på ansökan av gasnätsföretaget (i lagtexten används begreppet naturgasföretaget) kan få rullas över till den tillsynsperiod som följer

⁴⁶ Prop. 2008/09:141, s. 42 f.

⁴⁷ Prop. 2012/13:85, s. 41.

på den närmast följande, om tillsynsmyndigheten finner att särskilda skäl föreligger. Eftersom investeringar i gasnätet typiskt sker på lång sikt och behöver planeras i god tid kan det finnas omständigheter som inte ger gasnätsföretaget en rimlig möjlighet att använda intäktsramen under enbart den närmast följande tillsynsperioden. Ei bör därför ges möjlighet att kunna tillåta gasnätsföretag att använda hela eller delar av ett underskott under en tredje tillsynsperiod. Gasnätsföretagets faktiska möjlighet att utnyttja intäktsramen bör kunna påverka en sådan bedömning. Tillsynsmyndigheten kan även avslå eller endast delvis bevilja en sådan ansökan. I den nya bestämmelsen anges inte vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska ha inkommit i förhållande till den tillsynsperiod till vilken överrullning av underskott begärs. Det anges inte heller vid vilken tidpunkt tillsynsmyndigheten tidigast eller senast kan fatta beslut på grund av en sådan ansökan. Utredningen menar att det ligger inom tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter att ta ställning till den närmare tillämpningen av bestämmelsen och att tillsynsmyndigheten är bäst lämpad att fastslå tidpunkter för ansökan.

8.3.2 Bestämmelser som utgår

Förslag: Bestämmelsen om att naturgasföretag ska lämna in förslag till intäktsram till tillsynsmyndigheten och bemyndigandet med koppling till denna bestämmelse utgår, eftersom det sker en anpassning till processen enligt 5 kap. ellagen.

Bestämmelserna om beräkning av intäktsramen, dvs. att den ska beräknas så att den täcker skäligena kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas), och att avdrag för vissa intäkter från anslutning ska göras, utgår. Detsamma gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om hur avdraget ska beräknas. I enlighet med detta utgår även de särskilda bestämmelserna om beräkning av skäligena kostnader och rimlig avkastning, och bemyndigandena med koppling till dessa bestämmelser.

Utredningen bedömer att vissa av dagens bestämmelser i 6 kap. naturgaslagen inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

enligt gasmarknadsdirektivet. De är därmed otillåtna och måste utgå. Det finns även bestämmelser som bör utgå om processen för bestämmandet av intäktsram anpassas till vad som gäller enligt 5 kap. ellagen. Det innebär att bestämmelsen om att naturgasföretag ska lämna in förslag till intäktsram till tillsynsmyndigheten och bemyndigandet med koppling till denna bestämmelse utgår (6 kap. 7 §).

Bland de bestämmelser som har berörts i föregående avsnitt och som utgår finns dagens bestämmelse om att intäktsramen ska beräknas så att den täcker skäligena kostnader för att bedriva den verksamhet som intäktsramen avser och ger en rimlig avkastning på det kapital som krävs för att bedriva verksamheten (kapitalbas) och att avdrag ska göras för intäkter från anslutning (6 kap. 10 § första och andra styckena). Detsamma gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om hur avdraget ska beräknas (6 kap. 10 § tredje stycket). I enlighet med detta utgår även de särskilda bestämmelserna om beräkning av skäligena kostnader och rimlig avkastning, och bemyndigandena med koppling till dessa bestämmelser (6 kap. 11 och 12 §§). Utredningen uppfattar bestämmelserna som alltför detaljerade när det gäller vad som ska ligga till grund för tillsynsmyndighetens beslut om intäktsram.

8.3.3 Nya bemyndiganden till tillsynsmyndigheten

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kostnader för driften av den verksamhet som intäktsramen avser som ska täckas av en intäktsram och hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram, vad som avses med att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa verksamhetens funktion, samt hur naturgasföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen.

Allmänt om bemyndigandena

Tillsynsmyndigheten bör bemyndigas att ta fram nödvändiga föreskrifter om fastställande av metoder för prissättning av överföring, distribution, förgasning och lagring. Sådana bemyndiganden bör knyta an till kraven i artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet där det

anges att tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten och i anläggningar för flytande naturgas, så kallade LNG-anläggningar, kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens och LNG-anläggningarnas funktion. Vilket utrymme som finns beror till stor del på hur den EU-rättsliga regleringen är utformad. Utredningen anser att åtminstone sådana krav som följer av artikel 13 i gasmarknadsförordningen bör omfattas av bemyndigandet, men utredningen utesluter inte att även andra krav bör kunna ställas i föreskrifter så länge syftet är detsamma som följer av nyss nämnda artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet. Utredningen utesluter till exempel inte att föreskrifterna därmed kan avse hur drifts- och kapitalkostnader ska bestämmas för att täcka driften av verksamheten eller vilken avkastningsnivå som tillåts för naturgasföretagen. Kraven i gasmarknadsförordningen gäller dock endast för systemansvariga för överföringssystem. Det är därför upp till tillsynsmyndigheten att fastställa de krav som ska gälla för övriga verksamheter som regleras i naturgaslagen.

Tillsynsmyndigheten bör också bemyndigas att ta fram föreskrifter om hur naturgasföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen. Bemyndigandet motsvarar hittillsvarande 5 kap. 31 § ellagen.

9 En effektivare domstolsprövning

9.1 Domstolsprövningarna tar lång tid

Bedömning: Domstolsprövningarna av Ei:s beslut i frågor om förhandsreglering är tidskrävande jämfört med liknande prövningar inom andra rättsområden och de slutliga besluten kommer ofta sent i tillsynsperioden. Det går inte att peka på någon enskild omständighet som regelmässigt gjort att processerna tagit lång tid, utan orsakerna har varierat mellan olika prövningsomgångar.

Skälen för utredningens bedömning

Nuvarande regelverk

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndighetens beslut om förhandsprövning kan överklagas hos ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering. Detta följer av artikel 60.8 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.17 i gasmarknadsdirektivet. Det oberoende organ till vilket en part som berörs av ett beslut har rätt att överklaga kan vara en domstol eller annan rättslig instans med befogenhet att genomföra en rättslig prövning.¹ EU-domstolen har i mål C-718/18² hänvisat till att ett krav på att möjliggöra för en part som berörs av ett beslut att vända sig till ett oberoende organ är en naturlig följd av principen om ett effektivt domstolsskydd, som är en allmän princip i unionsrätten som stadfästs i artikel 47 i Euro-

¹ Skäl 33 till direktiv 2009/73/EG, gasmarknadsdirektivet och skäl 86 till direktiv (EU) 2019/944, elmarknadsdirektivet.

² Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkt 128.

peiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.³ Av artikel 47 i stadgan framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Vidare har var och en rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. De nämnda artiklarna i direktiven har genomförts i svensk rätt genom 13 kap. 7 § ellagen (1997:857) respektive 11 kap. 4 § naturgaslagen (2005:403). Ei:s beslut om intäktsram får enligt nämnda bestämmelser överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I enlighet med lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är det förvaltningsrätten som är första instans. Kammarrätten hanterar ett överklagande av förvaltningsrättens avgörande. Kammarrättens avgörande kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som är tredje och slutlig instans.

Bakgrund och historik

Sedan förhandsregleringens införande, med en första tillsynsperiod avseende elnätsföretagen för åren 2012–2015, har Energimarknadsinspektionens (Ei:s) beslut om intäktsramar ofta överklagats. Förfarandet med tre domstolsinstanser och det faktum att Ei lämnar beslut både inför, under och efter perioden har gjort att domstolsprocesserna varit många och pågått under lång tid. Eftersom Ei gör avstämningar i förhållande till det ursprungliga beslutet såväl under som efter tillsynsperioden har i vissa fall det slutliga beslutet om intäktsram inte meddelats förrän vid slutet av den aktuella tillsynsperioden.⁴

För att kunna utforma lämpliga förslag för att korta och effektivisera domstolsprocesserna har tiden för respektive del i processen studerats. I tabell 9.1 nedan sammanfattas de överprövningar av beslut om intäktsramar som har ägt rum sedan december 2013. Då Ei har sin verksamhet i Södermanlands län, som tillhör domkretsen för Förvaltningsrätten i Linköping, har överklagandena prövats där.

³ Se dom av den 16 juli 2020 i mål C-771/18, Europeiska kommissionen mot Ungern, EU:C:2020:584, punkt 61 och där angiven rättspraxis (Avgifter för tillträde till systemen för överföring av el och naturgas).

⁴ En sammanfattning av domstolsprocesserna för respektive period finns i Energimarknadsinspektionens rapport, *Reglering av el-och gasnätsverksamhet - Utveckling sedan införandet av förhandsregleringen*, Ei R2022:01.

Förvaltningsrättens avgöranden har i sin tur överklagats till Kammarrätten i Jönköping, vars avgöranden vid flera tillfällen har överklagats till HFD.

Tabell 9.1 Uppskattning av antal ärenden och omloppstid i domstol rörande Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar, 2013–2023

Domstol	Antalet inkomna ärenden	Antal som fått prövnings-tillstånd	Tid från överklagande till beslut i frågan om pt, antal månader	Tid från överklagande till dom, antal månader
Förvaltningsrätten	400	–	–	5–24
Kammarrätten	390	219	5–11	5 ⁵ –30
Högsta förvaltningsdomstolen	217	0	6–11	–

Källa: Utredningens egna beräkningar som baseras på uppgifter som har inhämtats från Förvaltningsrätten i Linköping, Kammarrätten i Jönköping och Högsta förvaltningsdomstolen samt Domstolsverket.

Som illustreras i tabellen har Förvaltningsrätten i Linköping fått in ett stort antal överklaganden. Det bör dock noteras att dessa tillhör nio olika serier, där beslut har fattats för ett stort antal företag, med som mest 120 mål i en serie. Merparten av förvaltningsrättens mål handlar om beslutade intäktsramar för elnät. Endast två av serierna har rört intäktsramar för gasnät, de övriga sju har handlat om intäktsramar för elnät. Nästan samtliga avgöranden från förvaltningsrätten har överklagats till kammarrätten. Av de 390 förvaltningsrättsavgöranden som har överklagats till kammarrätten är det endast fyra som har avsett intäktsramar för gasnät. Kammarrätten har, utifrån det underlag som utredningen har haft tillgång till, beviljat prövningstillstånd i 219 fall.⁶ Kammarrätten har återförvisat några av målen,

⁵ Den undre delen av spannet (5 månader) utgörs av en serie som kammarrätten avgjorde den 11 februari 2019 då målen togs upp till omedelbart avgörande genom att kammarrätten i samma dom både meddelade prövningstillstånd och avslag överklagandet. Denna serie utgör dock ett undantagsfall när det gäller omloppstider.

⁶ Kammarrätten har beviljat prövningstillstånd i 219 mål. För slutliga avgöranden om intäktsramar, se kammarrättens domar från den 10 november 2014 (mål nr 61-14, 101-14, 129-14), den 8 mars 2018 (mål nr 1639–1646-17, mål nr 1693-17), den 11 februari 2019 (mål nr 2700-18 m.fl.), den 29 januari 2021 (mål nr 2004–2006-18) och den 16 juni 2022 (mål nr 1103–1222-21), som samtliga avser intäktsramar enligt ellagen. Kammarrätten har även den 17 november 2017 avgjort mål i sak avseende intäktsramar enligt naturgaslagen (mål nr 427–430-16). Eftersom antalet mål är omfattande och den målstatistik som utredningen har haft tillgång till är svår-tillgänglig, finns det en risk för att redogörelsen i denna fotnot inte är fullständig.

men även i flera fall gjort en sakprövning av besluten om intäktsramar.

HFD har tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i 217 mål om intäktsramar (213 mål enligt ellagen, 4 mål enligt naturgaslagen).⁷ HFD har hittills inte meddelat prövningstillstånd i något av dessa mål.

I tabellen ovan åskådliggörs omloppstiderna för de olika domstolarna. Det bör dock noteras att variationerna har varit stora. I förvaltningsrätten har omloppstiderna varierat mellan fem månader och två år. Då villkor i samband med ökning av intäktsram prövats enligt 5 kap. 20 § ellagen har tiden uppgått till omkring 5–7 månader, medan intervallet för övriga prövningar är 15–24 månader. I kammarrätten har omloppstiderna för de tre större serierna⁸ uppgått till 10, 12 respektive 15 månader. I de mål där prövningstillstånd inte har beviljats av kammarrätten har tiden från det att överklagandet inkom fram till meddelandet av nämnda beslut uppgått till cirka 11 månader.

I de prövningar som har överklagats till HFD, har tiden från det att kammarrätten fattat sitt slutliga avgörande till dess att frågan om prövningstillstånd avgjorts av HFD varierat, men som mest uppgått till 11 månader. I de flesta fall har det dock tagit ungefär ett halvår för HFD att ta ställning till frågan om prövningstillstånd efter det att kammarrätten avgjort målet. Det bör noteras att tiden för överklagande, tre veckor, ingår i detta tidsintervall.⁹

Det kan finnas flera anledningar till att dessa prövningar pågår under lång tid. Målens karaktär gör att de är svåra att hantera på ett enhetligt sätt, då de ofta skiljer sig från tidigare prövningar inom samma område. Det skriftliga underlaget är ofta omfattande och tar tid att analysera. I flera fall har parterna dessutom begärt anstånd med att inkomma med yttranden och vid vissa tillfällen har omvärldshändelser, som exempelvis ny EU-lagstiftning, medfört behov av ett omtag. I vissa av prövningarna har det även förekommit muntlig förhandling som ytterligare har förlängt processen.

Sammanfattningsvis är det svårt att peka ut någon särskild del av domstolsprocessen som enda eller övervägande anledning till de långa omloppstiderna. I vissa prövningar har hanteringen i förvalt-

⁷ Målen ingår i målgrupp/måltyp 31/01 respektive 20/09 och av ärendemeningarna framgår att frågan om fastställande av intäktsram har prövats.

⁸ De serier som prövades den 10 november 2014, den 17 november 2017 och den 16 juni 2022.

⁹ Redogörelsen i detta avsnitt bygger bland annat på uppgifter från administrativ assessor vid Kammarrätten i Jönköping, november 2022.

ningsrätten varit den mest tidskrävande, i andra fall hanteringen i kammarrätten. Även vilka moment i processerna som har varit mest tidskrävande har varierat mellan olika prövningar.

9.2 De långa domstolsprövningarna har önskade konsekvenser

Bedömning: De tidskrävande domstolsprövningarna har gjort att nätföretagens intäktsramar slutligt fastställts långt efter tillsynsmyndighetens beslut. Oaktat innebörden av besluten har dessa sena besked negativa konsekvenser för samhället och marknadsaktörerna. Åtgärder bör således föreslås för att förkorta domstolsprövningarnas omloppstider.

Skälen för utredningens bedömning

De tidskrävande domstolsprövningarna förväntas fortsätta

Ei:s beslut i frågor om förhandsreglering överklagas i stor omfattning och omfattningen av prövningen i allmän förvaltningsdomstol medför att lång tid hinner passera innan ett slutligt avgörande finns att tillgå. Utredningen har ovan beskrivit tidsutdräkten för de olika momenten i domstolsprocesserna och där konstaterat att det inte går att peka på någon konkret enskild omständighet som regelmässigt medfört att processerna har tagit lång tid. När tiderna diskuteras bör det också noteras att dessa i viss utsträckning har blivit kortare med åren, även om detta inte är en entydig bild.¹⁰ Den första prövningen av Ei:s beslut om intäktsramar för elnät i förvaltningsrätten pågick exempelvis i två år, medan senare prövningar har genomförts på kortare tid. En förklaring till detta är att processen har strukturerats upp. Förvaltningsrätten gör numera en tidsplan där det framgår när parterna senast ska inkomma med yttranden, när en eventuell muntlig förhandling ska hållas, och när målet ska avgöras. Det är också viktigt att understryka att omvärldshändelser i flera fall har påverkat tidsåtgången, exempelvis då ny EU-lagstiftning har antagits. Det är således inte enbart domstolarnas interna arbete som avgör den sam-

¹⁰ För en närmare beskrivning av omloppstider i de olika domstolarna, se avsnitt 9.1.

manlagda processtiden, utan också flera andra faktorer som domstolen inte råder över.¹¹

Då prövningarna avser stora värden och det fortfarande råder väsentligt skilda meningar om hur centrala variabler i intäktsramregleringen bör beräknas för att regleringens syfte och mål ska uppfyllas, framstår det enligt utredningen inte som sannolikt att antalet överklaganden kommer att bli färre under överskådlig tid. Enligt utredningen kvarstår denna bedömning även om regelverket förändras som en följd av de förslag som presenteras i detta betänkande. Inte heller är det troligt att domstolsprocesserna med bibehållet upplägg kommer att bli kortare. Visserligen kan det föras fram att eftersom prövningarna hanteras av endast en av landets förvaltningsrätter och därmed också av endast en av landets kammarrätter, kan dessa domstolar över tid antas bygga upp erfarenhet och kompetens av frågeställningarna. Till detta kommer emellertid det förhållandet att även om antalet mål vid varje prövningstillfälle kan vara stort¹² inträffar prövningarna sällan. Då målen är kopplade till de fyraåriga tillsynsperioderna kan det inte heller förutsättas att det är samma personal i domstolarna som hanterar målen. Härutöver kan tilläggas att regelverket i vissa fall har hunnit förändrats efter det att Ei fattat det beslut som har överklagats. Sammanfattningsvis ställer överprövningarna av beslut om intäktsramar stora krav på domstolarna, även om de sedan tidigare har erfarenhet av måltypen.

De långa domstolsprocesserna har konsekvenser

Förhandsprövningen infördes för att ge tydliga och långsiktiga förutsättningar för marknadens aktörer. Domstolsprövningar är ett viktigt instrument för att skapa en praxis rörande tolkningen av regelverket, men om de drar ut för mycket på tiden kan det motverka förhandsprövningens syfte. Det är inte ovanligt att besluten om nätföretagens intäktsramar avgörs slutligt först nära inpå nästkommande tillsynsperiod, vilket försvårar för marknadsaktörerna att planera sin verksamhet.

¹¹ Uppgifter från intervjuer med representanter för Förvaltningsrätten i Linköping i oktober 2022.

¹² Hitills har antalet mål om intäktsramar i förvaltningsrätt och kammarrätt varierat från några enstaka mål till över 100 mål vid varje prövningstillfälle.

Ur ett mer generellt perspektiv bedöms långdragna rättsprocesser kunna ha en hämmande inverkan på marknadsutvecklingen. Sådana argument har förts fram exempelvis när det gäller behovet av snabba beslut avseende företag med betydande inflytande på en marknad enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Instanskedjan i dessa prövningar har därför setts över, någonting som berörs närmare i avsnitt 9.4. Liknande argument har också förts fram när det gäller de mål och ärenden som hanteras av patent- och marknadsdomstolarna.¹³

Att marknadsutvecklingen hämmas kan också anses gälla för prövningar av beslut om intäktsramar, även om vissa skillnader föreligger i förhållande till vad som gäller för företag med betydande inflytande enligt LEK då el- och gasnätsföretagen har ensamrätt på nätverksamhet inom sina geografiska områden och således innehar en monopolställning. Prövningarna avser samtidigt stora värden för marknadens aktörer och det är viktigt med stabila och långsiktiga förutsättningar för att nätföretagen ska kunna planera sin verksamhet. Osäkerhet kring framtida intäkter medför ett sämre investeringsklimat och de långa domstolsprocesserna riskerar därmed i förlängningen att göra att samhällsviktiga investeringar i nya eller befintliga el- och gasnät inte genomförs. Att centrala parametrar i tillsynsmyndighetens beslut regelbundet har ändrats av domstolarna riskerar dessutom att ytterligare öka osäkerheten, samtidigt som det bör konstateras att investeringarna också kan öka till följd av domstolsutfall. De många domstolsprövningarna är också en av anledningarna till att regelverket genom åren har utvecklats i lag, förordning och myndighetsföreskrifter.¹⁴

I litteraturen finns också stöd för att omfattande domstolsprocesser tar fokus från övriga delar av de inblandade parternas verksamhet. Risk föreligger för att nätföretagens verksamhet bedrivs mindre effektivt när delar av deras resurser läggs på domstolsprocesser.¹⁵ I litteraturen framhålls även att förhållandet mellan marknadsaktörerna kan påverkas om innebörden av viktiga parametrar i regleringen får sin förklaring först genom beslut i domstol. Det kan exempelvis vara så att stora företag har större resurser och därmed bättre möjligheter att engagera sig i domstolsprocesser. I mål om

¹³ Prop. 2015/16:57, s. 161 f.

¹⁴ Prop. 2013/14:85, s. 13.

¹⁵ Se exempelvis Littlechild S. (2021), *Incentive-based regulation: An historical perspective and a suggestion for the future*.

intäktsramar brukar dock processföringen samordnas och samma advokatbyrå företräder merparten av de överklagande företagen, även om vissa av de större företagen har haft egna juridiska ombud.¹⁶ Det bör dessutom noteras att ett företag som avstår från att överklaga Ei:s beslut i efterhand kan ansöka om att få sitt beslut om intäktsram omprövat.¹⁷ Det är därmed rimligt att anta att förekomsten av domstolsprocesser i detta fall inte generellt gynnar en särskild grupp av nätföretag i någon större utsträckning.

Att de slutliga besluten flera gånger har kommit så sent att nätföretagen inte har haft praktisk möjlighet att utnyttja sina intäktsramar har uppmärksammats av regeringen. För att undvika att investeringar i el- och gasnäten uteblir har kompletterande lagstiftning införts som möjliggör att nätföretagen kan spara utrymme till nästkommande perioder, så kallad överrullning.¹⁸ Genom lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet, som trädde i kraft den 1 juni 2021, blev det möjligt för elnätsföretagen att använda outnyttjade underskott från tillsynsperioden 2012–2015 för investeringar under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027. Syftet var att skapa särskilda drivkrafter för elnätsföretag att göra investeringar för att öka kapaciteten i elnätet. I stället för finansiering genom lån eller tillskott från ägare kan outnyttjat underskott från en tidigare tillsynsperiod användas för investeringar.¹⁹ För en närmare beskrivning av bakgrunden till införandet av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet, se avsnitt 8.2.3.

Att bedriva domstolsprocesser medför också direkta kostnader för parterna. Det handlar både om tid och resurser som behöver användas för att förbereda argumentation och formulera yttranden. I nätföretagens fall kommer dessa kostnader i förlängningen att tas ut av nätkunderna, förutsatt att utrymme för detta finns inom respektive intäktsram. För tillsynsmyndigheten uppstår kostnader i form av hantering av domstolsprocesserna, som i förlängningen belastar skattebetalarkollektivet.

Kostnader uppstår också för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt uppgifter som utredningen har fått från Förvaltningsrätten i Linköping, leder prövningen av mål om intäktsramar till ökade per-

¹⁶ Uppgifter från elnätsföretag och Energiföretagen, november 2022.

¹⁷ 5 kap. 25 § ellagen.

¹⁸ Lagen (2021:311) och förordningen (2021:909) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet.

¹⁹ Prop. 2020/21:94, s. 10 f.

sonalkostnader, både avseende jurister och administrativ personal. Kanslihandläggare, i många fall specialdestinerade, har varit inblandade i alltifrån målregistrering till hantering av överklagande och arkivering. I fyra av de hittills nio målserierna har två domare och upp till fyra juristhandläggare arbetat med målen, ibland så gott som dagligen. I två av målserierna har fyra, i stället för tre, nämndemän deltagit. Även nämndemännen har deltagit i stor omfattning, särskilt i de fall där muntlig förhandling förekommit och det har funnits behov av flera överläggningsdagar.

I enstaka fall har den långa omloppstiden medfört att domstolarna har avgjort hur ekonomiska parametrar i metoden ska beräknas, då det bedömts vara för sent för att återförvisa ärendena till Ei. Så skedde i kammarrättens prövning från 2014, där rätten övervägde att återförvisa frågan om beräkning av kalkylränta till Ei för nya beräkningar.²⁰ Rätten konstaterade dock att hela syftet med förhandsregleringen om fastställande av intäktsramar är att skapa förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder och att den långa tid som redan hade förflutit, utan besked om vilken intäktsram som skulle gälla, gjorde att återförvisning inte var lämplig. Kammarrätten kom därför fram till att rätten själv var tvungen att bestämma en kalkylränta för den aktuella tillsynsperioden.²¹ I princip innebär det att målens omloppstid påverkade domstolens resonemang vid avgörandet.

Slutligen är det i detta sammanhang viktigt att understryka att möjligheten att överklaga beslut om förhandsprövning också har flera positiva effekter. Det handlar då inte enbart om att uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet, något som också är ett krav enligt tillämplig EU-rätt.²² EU-domstolen har därutöver framhållit möjligheten att överklaga myndighetens beslut till nationell domstol som en faktor som bidrar till tillsynsmyndighetens demokratiska legitimitet.²³ Utöver att själva innebörden av myndighetsbesluten har förändrats och intäktsramarnas storlek har påverkats, har domstolsprocesserna också medfört att praxis har vuxit fram. Denna praxis har gett såväl Ei som el- och gasnätsföretagen viss vägledning.

²⁰ Rätten gjorde här en jämförelse med hur Post- och telestyrelsen hade agerat i PTS-ER-2014:17.

²¹ Se Kammarrätten i Jönköpings domar den 10 november 2014 i mål nr 61-14, s. 46 f. och i mål nr 101-14, s. 41 f.

²² Se exempelvis artikel 60 i direktiv (EU) 2019/944, elmarknadsdirektivet.

²³ Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662, punkterna 126–129.

Utredningen vill därför betona att förekomsten av domstolsprocesser inte bör betraktas som någonting negativt.

Sammantaget konstaterar utredningen att även om gedigna domstolsbeslut kan medföra praxis som underlättar och tydliggör förutsättningarna för marknadens aktörer, har de långdragna domstolsprocesserna medfört flera negativa konsekvenser i form av försämrad långsiktighet, kostnader för parterna samt osäkerhet för parterna och kundkollektivet.

9.3 Avgränsning av föreslagna åtgärder till överklagande av vissa beslut

Bedömning: Översynen av bestämmelserna om överklagande av beslut i ärenden om förhandsreglering bör enbart omfatta de beslut som tas upp i dagens 5 kap. 32 § ellagen, dvs. beslut om intäktsramar, samt beslut om omprövning och avvikelser från intäktsramarna.

Motsvarande avgränsning sker i förhållande till några av de beslut som nämns i dagens 6 kap. 23 § naturgaslagen, dvs. beslut om intäktsramar, samt beslut om omprövning och avvikelser från dessa intäktsramar. Övriga beslut enligt ellagen och naturgaslagen omfattas inte av översynen.

Skälen för utredningens bedömning

I utredningens uppdrag ingår att se över bestämmelserna om överklagande av Ei:s beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur, delvis mot bakgrund av de konsekvenser av de långa domstolsprocesserna som har beskrivits i tidigare avsnitt. Översynen ska alltså omfatta beslut om förhandsreglering, dvs. inte endast beslut som rör intäktsramar. Det kan exempelvis handla om beslut om förhandsprövning för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning, samt för att beräkna eller fastställa villkoren för tillhandahållande av stödtjänster eller balanstjänster.

Utredningen menar att översynen endast bör omfatta beslut om förhandsprövning i form av beslut om intäktsramar. Även om vissa

andra beslut ingår som ett moment vid fastställandet av beslut om intäktsramar, exempelvis beslut om uppgiftsskyldighet för nätföretag, är det inte dessa beslut som primärt har varit föremål för tidskrävande domstolsprocesser.

Ett sätt att göra en avgränsning är att utgå från dagens bestämmelser i ellagen om att vissa beslut gäller omedelbart (5 kap. 32 §) och att de kan överklagas (13 kap. 7 § första stycket). De beslut som bör omfattas av översynen är således beslut om intäktsram (5 kap. 3 §), beslut om omprövning av intäktsramen under och efter tillsynsperioden (5 kap. 20–22 §§), beslut om omprövning till följd av ändrad intäktsram för annan nätkoncessionshavare eller i fråga om en tidigare tillsynsperiod (5 kap. 25–26 §§), samt beslut om avvikelser från intäktsramen inklusive överdebiteringstillägg (5 kap. 27–28 §§). Noteras bör att hittillsvarande bestämmelse om avvikelse i form av underskott (5 kap. 29 §) inte ingår bland de paragrafer som nämns i dagens bestämmelse om att vissa beslut gäller omedelbart (5 kap. 32 §). Utredningen anser dock att även beslut om avvikelser i form av underskott från intäktsramen bör omfattas av översynen.

Motsvarande avgränsning för beslut enligt naturgaslagen kan göras genom att utgå från dagens bestämmelser om att vissa beslut gäller omedelbart (6 kap. 23 §) och att de kan överklagas (11 kap. 4 § första stycket). Eftersom 6 kap. i naturgaslagen inte enbart handlar om intäktsramar behöver det specificeras vilka bestämmelser i 6 kap. som omfattas av översynen. Utredningen har då gjort liknande avväganden som avseende ellagen i föregående stycke. De beslut som bör omfattas av översynen är således beslut om intäktsram (6 kap. 8 §), samt beslut om omprövning av intäktsramen både under och efter tillsynsperioden (6 kap. 14–16 och 18 §§). I avsnitt 8.3.1 redogörs även för en ny bestämmelse om omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats för ett annat naturgasföretag; även sådana beslut om omprövning bör omfattas vid översynen av bestämmelserna om överklagande. Till detta bör läggas bestämmelserna rörande beslut om avvikelser från intäktsramen inklusive överdebiteringstillägg (6 kap. 19–20 §§), för att efterlikna motsvarande reglering i ellagen.

I fortsatta delar av kapitlet utgås från denna avgränsning.

9.4 En kortare instanskedja bör inte införas

Bedömning: Utredningen bedömer att tillräckliga skäl för att göra avsteg från den generella treinstansprincipen vid överprövning av beslut om intäktsramar inte föreligger. Utredningen bedömer vidare att ett tvåinstanssystem med så kallad ventil inte är lämpligt för dessa fall.

Skälen för utredningens bedömning

En ambition med utredningen är att korta ner tiden för domstolsprövningarna rörande Ei:s beslut om intäktsramar. En uppenbar möjlighet för att åstadkomma detta, som också nämns i kommittédirektiven, är att begränsa prövningen till två domstolsinstanser. Det finns dock skäl att överväga vad en kortare instanskedja innebär för rättssäkerhet²⁴ och rättsbildning.

Andra rättsområden med tvåinstanssystem

Ett exempel som nämns i utredningsdirektiven är lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, som trädde i kraft den 3 juni 2022 och ersatte den dåvarande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Lagen syftar dels till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, dels till största möjliga utbyte för alla av elektroniska kommunikationstjänster sett till urvalet samt till deras pris, kvalitet och kapacitet. Lagen genomför EU:s direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation²⁵. I 15 kap. 1 § anges att myndighetsbeslut som utfärdats enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av samma paragraf framgår även att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten och att kammarrättens

²⁴ Utredningen avser med ”rättssäkerhet” att lagar och andra författningar är förutsägbara för den enskilde och att lika fall ska behandlas lika.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning). Se prop. 2021/22:136.

avgörande inte får överklagas (fullföljdsförbud).²⁶ Det innebär att dessa typer av prövningar sker i maximalt två instanser.

En ordning med två rättsinstanser tillämpas också på migrationsområdet. Bakgrunden till detta är att Utlänningsnämnden upphörde 2006 och överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden flyttades till migrationsdomstolar (särskilt utsedda länsrätter, numera förvaltningsrätter) och en migrationsöverdomstol (Kammarrätten i Stockholm). Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.²⁷ Ett viktigt syfte med den nya instans- och processordningen var att uppfylla krav på skyndsamt handläggning, då långa väntetider anses kunna skapa psykiskt lidande hos den enskilde och ge upphov till stora kostnader för samhället.²⁸ Migrationsöverdomstolen är sista instans i utlännings- och medborgarskapsmål. Domstolens främsta uppgift är att skapa prejudikat, dvs. att genom avgöranden vägleda migrationsdomstolar och myndigheter i hur gällande rätt ska tolkas och tillämpas. Prövnings-tillstånd meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller
2. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.²⁹

Det ställs andra krav på domstolen då den är prejudikatinstans än om den enbart skulle meddela avgöranden med fullföljdsförbud. Vid domstolen hanteras målen av en särskild prejudikatsavdelning. Vidare ska mål handläggas i förstärkt sammansättning om rätten finner att avgörandet kan få stor principiell betydelse. Målet i dess helhet eller en viss fråga i målet kan då hänskjutas för avgörande i förstärkt sammansättning.³⁰

Ett tredje exempel på en kortare instanskedja utgör den domstolsprövning som sker i tvistemål i Patent- och marknadsdomstolen, som är en särskild domstol som utgör en del av Stockholms tingsrätt. Patent- och marknadsdomstolen handlägger immaterialrättsliga, konkurrensrättsliga och marknadsföringsrättsliga mål och ärenden. Av 1 kap. 2 och 3 §§ lagen (2016:188) om patent- och marknadsdom-

²⁶ Tidigare 8 kap. 19 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

²⁷ Se bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), däribland 16 kap. 9 §.

²⁸ Prop. 2004/05:170, s. 106.

²⁹ 16 kap. 12 § utlänningslagen.

³⁰ 16 kap. 3 § utlänningslagen.

stolar framgår att Patent- och marknadsdomstolens domar och beslut får överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (Svea hovrätt), om inte något annat är föreskrivet. Patent- och marknadsöverdomstolens domar och beslut i tvistemål och ärenden får i sin tur inte överklagas, men överklagandeförbudet har kompletterats med en så kallad ventilregel. Den innebär att Patent- och marknadsöverdomstolen får, utom i de fall som avses i 4 kap. 13 § konkurrenslagen (2008:579), tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen (HD) om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas. Om Patent- och marknadsöverdomstolen tillåter överklagande, dvs. meddelar ventil, krävs prövningstillstånd i HD. I praktiken innebär det således en prövning i två rättsinstanser, men att Patent- och marknadsöverdomstolen har en möjlighet att tillåta ett överklagande i en prövning som är av särskild vikt för rättstillämpningen.

Enligt förarbetena var de huvudsakliga skälen för den nya domstolsordningen en snabbare handläggning samt att de immaterial- och marknadsrättsliga målen var komplicerade och omfattande, något som medförde ett behov av specialistkompetens hos domarna. Den dåvarande domstolsordningen bedömdes vara splittrad och utspridd på flera olika domstolar och en koncentration av domstolsordningen ansågs öka förutsättningarna för en högkvalitativ och effektiv handläggning.³¹ Fullföljdsförbud med ventil bedömdes vara ett beprövat och lämpligt sätt att balansera prejudikatintresset med intresset av skyndsamhet. En sådan ordning återfinns också exempelvis i 10 a § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift där det framgår att hovrättens beslut inte får överklagas av en enskild part, men att hovrätten får tillåta att beslutet överklagas, om det finns särskilda skäl för en prövning.³²

Under utredningens arbete har det också diskuterats huruvida det är givet att ett tvåinstanssystem ska bestå av förvaltningsrätt och kammarrätt. Mål om att ta del av allmän handling prövas enligt 6 kap. 8–9 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i kammarrätt och kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). I SOU 2014:76³³ har denna ordning analyserats. Den utredning som lade fram betänkandet hade bland annat i uppdrag att överväga om

³¹ Prop. 2015/16:57, s. 128 ff.

³² Prop. 2015/16:57, s. 165 f.

³³ SOU 2014:76, Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.

sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första instans; detta mot bakgrund av att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans och att avsteg från denna ordning ska vara sakligt motiverade. I betänkandet³⁴ konstateras att en viktig omständighet vad gäller sekretessmålen är att den rättighet som prövas, nämligen rätten att få ta del av allmänna handlingar, är grundlagsreglerad i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Även det sätt på vilket en sådan begäran ska hanteras regleras i grundlag i och med att en begäran enligt 2 kap. 15 § TF ska handläggas skyndsamt. Vidare ska ett överklagande av ett avslag på en sådan begäran eller ett beslut om utlämnande med förbehåll alltid prövas skyndsamt enligt 2 kap. 19 § TF. En annan omständighet som skiljer sekretessmålen från övriga mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna är att det endast är sökanden som har klagorätt. I nämnda betänkande framgår att det finns sakliga skäl för att fortsatt låta sekretessmålen prövas av kammarrätten som första instans. Det allra viktigaste argumentet mot att flytta ned sekretessmålen till förvaltningsrätten ansågs vara det faktum att sekretessmålen rör en grundlagsskyddad rättighet och att det för sekretessmålen dessutom finns ett grundlagsreglerat krav på skyndsamhet. Om sekretessmålen flyttas ned förlängs instanskedjan med en instans och en fördröjning av det slutliga beslutet i frågan om utlämnande uppstår. Vidare är det en komplicerad och omfattande lagstiftning som det handlar om. Det krävs en viss systemförståelse för att kunna handlägga sekretessmålen. En nedflyttning till förvaltningsrätterna skulle innebära att vissa förvaltningsrätter endast skulle erhålla enstaka sekretessmål. Detta innebär, enligt vad som framgår av det aktuella betänkandet, utmaningar på flera sätt för förvaltningsrätterna avseende bland annat kompetens, kvalitet och organisation.

En ventilregel för överklagande till tredje instans

Vid ett system med två domstolsinstanser finns möjlighet att komplettera med en ventilbestämmelse i likhet med den som finns för immaterialrättsliga, konkurrensrättsliga och marknadsföringsrättsliga mål och ärenden. Det skulle innebära att bestämmelsen om att kammarrättens beslut inte får överklagas kompletteras med en

³⁴ SOU 2014:76, s. 439 ff.

ventilregel där kammarrätten kan tillåta att ett avgörande överklagas till HFD vid särskilda omständigheter. Det är dock fortfarande HFD som avgör om prövningstillstånd ska meddelas eller inte.

I 2010 års målutredning, där en allmän översyn av de olika processordningarna gjordes, lämnades förslag på hur effektiviteten kunde förbättras utan att kvaliteten i prejudikatbildningen blev lidande. Målutredningen förordade då ett system med fullföljdsförbud med möjlighet till ventil. Målutredningen menade vidare att det inte finns principiella begränsningar i möjligheten att använda överklagandeförbud med ventil, utan att en sådan kan användas både i enkla och komplicerade mål, samt både för mål i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.³⁵

En invändning mot förfarandet med ventil av principiell karaktär är att det innebär att den beslutande domstolen själv avgör om dess beslut ska kunna överklagas. Systemet med ventil utgör således en avvikelse från hur överklagandeordningar brukar se ut. Risken för enögdhet, prestige eller att beslutsfattaren kan uppfattas som jävig i frågan om att meddela ventil bör därför beaktas i den vidare diskussionen, även om det, så som utredningen uppfattat, inte finns några belägg för att dessa faktorer har fått praktisk betydelse i den tillämpning som sker i dag.³⁶ I de aktuella fallen skulle det endast vara en specifik kammarrätt som bedömer om ventil ska tillåtas. Denna kammarrätt har en upparbetad kompetens på området och bör vara lämplig att välja ut vilka frågeställningar som kan vara relevanta att lyfta till en tredje domstolsinstans.

En risk som föreligger med att införa en ventil är att det skapar oklarhet om vilken instans som utgör prövningens sista och att parterna inte på förhand vet var prövningen definitivt kommer att slutföras.³⁷ De aktuella prövningarnas karaktär där överprövningarna av beslut om intäktsramar i stor utsträckning handlar om att avgöra hur EU-rätt ska tillämpas, utgör en ytterligare invändning mot nyttan av en instanskedja med ventil. Särskilt då kammarrätten som sista instans har en skyldighet att inhämta ett förhandsavgörande hos EU-domstolen om det är så att domstolen anser att ett beslut om

³⁵ SOU 2010:44, Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol, ”Målutredningen”, s. 362 ff.

³⁶ Jonsson H. och Bull T. (2022), *Har Sverige för många domstolar som ska bidra till prejudikatbildningen?*, s. 545.

³⁷ Uppgifter från intervjuer med representanter för Kammarrätten i Stockholm i oktober och november 2022.

tolkningen av EU-rätten är nödvändigt för att döma i sak, något som förtydligades av HD i december 2022.³⁸

Sammanfattningsvis menar utredningen att de nackdelar som finns i form av osäkerhet om prövningarnas slutpunkt och det faktum att ett ventilsystem riskerar att inte leda till kortare processtider, gör en sådan instanskedja mindre lämplig för dessa typer av prövningar.

Skäl att göra avsteg från normal instansordning

Utgångspunkten för de allmänna domstolsorganisationerna är ett tre-instanssystem. Varje instans (förvaltningsrätt, kammarrätt, HFD) har en uppgift som skiljer sig från den uppgift som den tidigare instansen har. Lagrådet har vid upprepade tillfällen tydliggjort att de olika rollerna för de tre domstolsinstanserna medför att en hög grad av rättssäkerhet kan uppnås samtidigt som rättsbildningen gynnas. Lagrådet menar att det bör krävas särskilda skäl för att avsteg ska göras från den normala instansordningen och har flera gånger uttryckt en restriktiv syn på dessa typer av avsteg. Exempelvis avstyrkte Lagrådet förslaget om att en kammarrätt skulle göras till slutinstans för målen enligt den dåvarande lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.³⁹ Liknande argument framfördes även i remissvar av dåvarande Regeringsrätten, Kammarrätten i Stockholm och dåvarande Länsrätten i Stockholms län.⁴⁰ Regeringen menade då att det allmänna domstolssystemet måste kunna tillhandahålla en ändamålsenlig tvistlösning även för måltyper som kräver särlösningar och argumenterade i det specifika fallet för att det är genom myndighets- och domstolsbeslut som spelreglerna klargörs för de aktörer som verkar på marknaden. Regleringsosäkerhet missgynnar framför allt nya aktörer som riskerar att slås ut från marknaden redan i ett inledningsskede. Därigenom hämmas konkurrensen trots att syftet med regleringen är det motsatta. De negativa effekterna kan bestå under lång tid även efter det att regleringen trätt i kraft och leda till avsevärda olägenheter för såväl enskilda som för samhället. Regeringen menade att de angivna omständigheterna skulle anses

³⁸ Se HD:s avgörande den 20 december 2022, Ö 5978-21.

³⁹ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är upphävd och har ersatts av lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Kammarrätten är slutinstans även enligt den nu gällande lagen.

⁴⁰ Prop. 2006/07:119, s. 27 ff.

utgöra sådana särskilda skäl som motiverar avsteg från den normala instansordningen.

Regeringen ansåg således att behovet av en snabbare och mer effektiv rättsskipning vägde tyngre än Lagrådets principiella invändningar och bedömde att det inte förelåg några konstitutionella problem med en tvåinstanslösning.⁴¹ Behovet av snabba och effektiva beslutsprocesser är också någonting som har lyfts fram av aktörerna, som i efterhand överlag menar att den nya ordningen har fungerat väl.⁴²

Instansernas olika roller

Det tre domstolsinstanserna har, som nämnts ovan, olika roller i rättstillämpningen som närmast kan beskrivas enligt följande. Tyngdpunkten i rättsskipningen i domstol ska ligga i första instans, förvaltningsrätten. Vid ett eventuellt överklagande prövar kammarrätten om det finns skäl att bevilja prövningstillstånd där så krävs och fungerar därmed som ett slags kontrollstation. Prövningstillstånd i kammarrätten ska meddelas om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.⁴³

I den tredje och sista instansen, HFD, krävs nästan alltid prövningstillstånd.⁴⁴ HFD får in cirka 7 000 mål varje år men bara 1–2 procent får prövningstillstånd. För prövningstillstånd krävs att

⁴¹ Prop. 2006/07:119, s. 29 ff.

⁴² Uppgifter från samtal med representanter för Post- och telestyrelsen, november 2022.

⁴³ 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁴⁴ Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande av förhandsbesked från Skatterättsnämnden.

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av HFD eller
2. det finns synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.⁴⁵

HFD är en prejudikatinstans, vilket betyder att domstolens uppdrag är att ge vägledning i juridiska frågor. Genom prejudikaten kan behovet av att få frågor prövade i förvaltningsrätt och kammarrätt minska och ge lika resultat i lika fall. Systemet med prövningstillstånd i andra och tredje instans syftar till att medföra snabbare handläggning genom en tydligare praxis, som också förväntas kunna minska tillströmningen av mål till domstolarna, frigöra resurser och bidra till snabbare handläggning av övriga mål.⁴⁶

Att förändra instanskedjan skulle innebära att domstolarnas roller ändras. Kammarrätten övertar rollen som prejudikatinstans, en roll som sammansättningen i HFD i vissa fall kan vara bättre anpassad för.⁴⁷ Det går också att argumentera för att HFD med tydliga avgöranden kan bidra till att minska framtida processtider och att det därför inte med säkerhet medför någon tidsvinst att plocka bort HFD från instanskedjan. Även om HFD hittills inte har meddelat prövningstillstånd kan ett sådant prövningstillstånd komma att meddelas framöver. Om HFD tog upp ett mål till prövning skulle detta, även om det bara handlade om ett enstaka mål, utgöra viktig vägledning för hur lagstiftningen ska tolkas. Nätföretagen och Ei har båda härutöver framfört att det finns ett behov av HFD som slutlig instans, eftersom bristen på rättspraxis i sig skapar rättsosäkerhet. I dag prövas målen i en och samma förvaltningsrätt och kammarrätt. Den upplevda rättssäkerheten skulle sannolikt minska om HFD inte ens hade en teoretisk möjlighet att överpröva avgörandena från dessa domstolar.

Det finns samtidigt skäl som talar för en ordning med enbart två instanser. Prövningarna hanteras i en specifik förvaltningsrätt och en specifik kammarrätt, inte av samtliga domstolar på dessa nivåer, vilket bör kunna leda till en större vana att hantera frågeställningarna. Därtill är expertkompetensen hos parterna hög. Kammarrätten har tidigare

⁴⁵ 36 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁴⁶ Se exempelvis prop. 2015/16:57, s. 160 och SOU 2010:44, s. 353 f.

⁴⁷ Se Lagrådets yttrande i prop. 2006/07:119, s. 78 och SOU 2010:44, s. 359 f.

stått för den praxisbildning som funnits inom området och skulle därmed inte behöva förändra arbetssätt om överklagandemöjligheten slopades. Det finns dock en viss risk för att kammarrättens omloppstider skulle förlängas då det ställer ytterligare krav på domstolens avgöranden.⁴⁸ Ytterligare ett inslag i prövningarna som talar för att två instanser kan vara tillfredsställande är att de regler som ska tillämpas i många fall är EU-rättsliga. Det kan då vara svårt att se vad HFD kan tillföra utöver det som redan framkommit i tidigare instanser. Kammarrätten har dessutom möjlighet, och under vissa omständigheter en skyldighet, att begära förhandsavgörande hos EU-domstolen om det är oklart hur en EU-rättslig bestämmelse ska tolkas.⁴⁹

Sammanfattningsvis menar utredningen att de särskilda skäl som har förts fram för en kortare instanskedja, endast i viss utsträckning är tillämpbara vid föreliggande prövningar. Visserligen bör en tillfredsställande rättssäkerhet kunna upprätthållas även med två instanser, men det finns ett särskilt värde i att kunna överklaga kammarrättens beslut till en tredje instans. Detta till följd av bristen på rättspraxis och att det endast är två specifika domstolar som hanterar målen. Lagrådet har flera gånger framhållit att det endast i särskilda fall kan anses vara lämpligt att frångå den normala instansordningen. Därutöver har representanter för de aktörer som har varit parter i domstolsprövningarna under utredningens arbete framfört att man inte önskar övergå till ett tvåinstanssystem. Med anledning av detta bedömer utredningen sammantaget att tillräckliga skäl för att göra avsteg från den generella treinstansprincipen inte föreligger. Ett tvåinstanssystem med så kallad ventil bedöms inte heller vara lämpligt för dessa fall.

9.5 Ett skyndsamhetskrav är möjligt att införa

Bedömning: Ett alternativ för att förkorta handläggningstiden hos de allmänna förvaltningsdomstolarna är att införa ett krav på skyndsamt handläggning. Ett sådant krav tillämpas främst för andra sorters prövningar, men exempel på skyndsamhetskrav

⁴⁸ Uppgifter från intervjuer med representanter för Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping i oktober och november 2022.

⁴⁹ Jämför HD:s avgörande den 20 december 2022, Ö 5978-21.

som gäller prövningar av liknande karaktär finns i lagen om elektronisk kommunikation.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänna krav på handläggningen av mål och specifika skyndsambetskrav i annan lagstiftning

Av 2 kap. 11 § regeringsformen framgår att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid. Vidare föreskrivs i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att mål vid förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande utan åtgärd någon längre tid. Även i 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion anges att mål ska avgöras så snart det kan ske. I 9 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen anges att målen tas upp till beredning och föredragning i den ordning som de har kommit in, om inte omständigheterna motiverar en annan ordning. Av de nämnda paragraferna framgår vidare att ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt.

Det finns i flera författningar bestämmelser om att mål ska handläggas skyndsamt. I praktiken innebär det att målen handläggs med förtur i domstolen. För de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller ett skyndsambetskrav vid handläggningen av till exempel mål som rör tvångsvård av missbrukare eller unga, psykiatrisk tvångsvård samt smittskyddslagen. Andra exempel på mål som ska handläggas skyndsamt är sekretessmål, mål som rör offentlig upphandling, mål enligt lagen om elektronisk kommunikation samt mål enligt jaktlagen.

Att införa ett krav på skyndsamt handläggning av mål om intäktsramar kan således utgöra ett sätt att förkorta handläggningstiden hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. I den äldre lagen om elektronisk kommunikation (LEK) infördes 2008 ett krav på skyndsamt handläggning när det gäller vissa beslut⁵⁰ av Post- och telestyrelsen (PTS) som överklagats till domstolarna.⁵¹ Skyndsambetskravet avsåg

⁵⁰ Vilka mål som omfattas av kravet på skyndsamt handläggning i förvaltningsrätt och kammarrätt framgår av 15 kap. 6 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

⁵¹ 8 kap. 23 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

mål om överprövning av beslut gällande företag med betydande inflytande på en marknad. Samtidigt infördes bestämmelser om preklusion⁵² och att kammarrätten skulle vara sista prövningsinstans. Dessa bestämmelser om överklagandeförbud, skyndsamt handläggning och preklusion, har förts över till den nya lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.⁵³

När skyndsamhetskravet infördes i LEK motiverades detta med att mål i länsrätten och kammarrätten om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål om fastställande av särskilda skyldigheter för dessa företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter, ska handläggas skyndsamt, då det är viktigt att marknadsaktörerna får snabba beslut som de kan rätta sig efter.⁵⁴ De uppräknade målen blev således förtursmål i länsrätten och kammarrätten. Behovet av ändrad processordning bedömdes dock inte gälla alla typer av mål, utan det ansågs finnas ett starkt behov av att förändra domstolsprocessen vid överklagande av beslut av PTS, så att beslut om konkurrensfrämjande åtgärder vinner laga kraft inom rimlig tid. Av samma förarbeten framgår vidare att det hade framkommit att ett stort problem i målen var att skriftväxlingen i länsrätten och kammarrätten drog ut på tiden. Det kunde uppstå olägenheter när nytt material i form av nya omständigheter eller bevis fördes in sent under processen. Värt att notera är att det inte hade riktats någon kritik mot förvaltningsdomstolarnas handläggning av målen i sig, utan de långa omloppstiderna ansågs bero på att förvaltningsprocesslagens (1971:291), FPL, rättegångsregler inte innehöll tillräckligt starka påtryckningsmedel för att driva på parternas processföring på ett sätt som möjliggjorde ett tillräckligt snabbt avgörande. Marknaden för elektronisk kommunikation bedömdes vara mycket dynamisk och ha stor betydelse såväl för operatörerna som för andra enskilda och för samhället i stort. För att den konkurrensskapande regleringen skulle kunna fungera i praktiken och få önskvärt genomslag menade regeringen att det var viktigt att operatörerna kunde få snabba besked om vad som gällde på en viss marknad så att de kunde inrätta sig efter det. En fördröjning av regleringens införande bedömdes kunna leda till långvariga negativa effekter både för enskilda och för

⁵² Begränsade möjligheter att återopa nya omständigheter och bevis i domstolarna.

⁵³ 15 kap. 1 § tredje stycket och 15 kap. 6–7 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

⁵⁴ Prop. 2006/07:119, s. 25 ff. och 47.

samhället. En allmän utgångspunkt var att målen normalt borde avgöras inom sex månader från det att tiden för överklagande gick ut. I vissa fall kunde en något längre handläggningstid accepteras, till exempel om ett mål var ovanligt komplicerat eller ovanligt omfattande i förhållande till andra liknande mål enligt LEK. En annan sådan situation kunde exempelvis vara att en part hade tillåtits att åberopa nya omständigheter eller ny bevisning och handläggningen därigenom hade försenats. För kammarrättens del kunde en längre handläggningstid också bli aktuell om avgörandet hade prejudikatvärde och målets karaktär även i övrigt motiverade detta.

Efter införandet av skyndsamhetskravet i LEK har ändringar skett i FPL när det gäller domstolens utredningsansvar (8 §). Förutom att rätten på samma sätt som tidigare ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, kompletterades bestämmelsen med att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Vidare ska rätten se till att inget onödigt förs in i målet. I förarbetena⁵⁵ uttalades att vad en domstols utredningsansvar, dvs. domstolens materiella processledningsskyldighet, innebär i praktiken varierar och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för omfattningen av domstolens ansvar är såväl processföremålets natur som partsförhållandena i målet. Det som styr hur långt domstolen ska gå i det hänseendet är i första hand de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om enskildas och det allmännas intressen och om tyngden av dessa intressen. Behovet av processledande åtgärder påverkas bland annat av om det finns en offentlig motpart i processen och av styrkeförhållandena i denna (RÅ 2006 ref. 46 och RÅ 2009 ref. 69⁵⁶). Det är därför svårt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning i detalj reglera vad som ska gälla. Det står dock klart att domstolen bör ha ett yttersta ansvar för utredningen i målet. Den så kallade officialprincipen bör alltså vara vägledande för handläggningen av ett mål hos en allmän förvaltningsdomstol.

I författningskommentaren till lagändringen framgår att det genom reglerna tydliggörs på vilket sätt som domstolens processledande verksamhet ska bedrivas och rättens ansvar för att inget onödigt förs in i målet. I första hand är det parterna själva som ska läka bristerna i sina

⁵⁵ Prop. 2012/13:45, s. 113 ff.

⁵⁶ Se även det senare avgörandet HFD 2015 ref. 55.

framställningar. Rätten ska därför vara verksam genom parterna och undvika att agera på egen hand (jämför prop. 2009/10:215 s. 164 f.). Frågor och påpekanden till parterna kan framställas såväl muntligen som skriftligen. Att se till att inget onödigt förs in i målet innebär att rätten ska få parternas processföring att fokusera på de tvistiga frågorna i målet och vid behov verka för att målet inte belastas med utredningsmaterial som bedöms vara irrelevant för prövningen. Om parterna ändå ger in utredning som bedöms överflödigt får rätten avvisa den.⁵⁷

Skyndsamhetskravet som infördes i LEK 2008 innebär ett slags förtur i domstol och att domstolen arbetar för att omhänderta prövningarna så skyndsamt som möjligt. Det bör dock noteras att det finns flera måltyper som har detta skyndsamhetskrav och det är därför svårt att bedöma hur stor effekt ett lagstadgat krav på skyndsamt handläggning skulle ha för domstolsprövningarna av beslut om intäktsramar. Huruvida dessa prövningar uppfyller de kriterier som har åberopats tidigare vid införande av skyndsamhetskrav är också osäkert. Vid införandet av skyndsamhetskrav i LEK lades stor vikt vid den elektroniska marknadens föränderlighet och snabba utveckling, aspekter som inte kan anses gälla fullt ut på en monopolmarknad för el- och gasnät.

För att möjliggöra en skyndsamt handläggning och för att skapa ordning i processen kan även bestämmelser om preklusion införas, vilket skett i LEK. Genom bestämmelserna begränsas möjligheterna att efter viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i förvaltningsrätten. I kammarrätten får nya omständigheter eller bevis åberopas endast om det finns synnerliga skäl. Preklusionsfristen hindrar inte att förvaltningsrätten avgör ett mål innan fristen löpt ut om målet är färdigberett.⁵⁸

Skyndsambetskrav i mål om intäktsramar

Utredningen har inte kunnat identifiera någon särskild enskild omständighet som gör att målen om intäktsramar drar ut på tiden i domstolarna. Bedömningen är att omloppstiderna är långa främst på grund av att målen är komplexa och omfattande. Samtidigt är det av

⁵⁷ Prop. 2012/13:45, s. 174.

⁵⁸ Prop. 2006/07:119, s. 47 f.

stor betydelse att regelverket är förutsebart för att nätföretagen ska våga genomföra samhällsekonomiskt viktiga investeringar. En effektiv hantering i domstolarna är en förutsättning för att förhandsregleringen ska fungera som avsett och för att kunderna inte ska drabbas av högre avgifter än nödvändigt när intäktsramarna ändras i ett sent skede i tillsynsperioden. Med beaktande av ovanstående menar utredningen att de motiv som har förts fram för införande av skyndsamhetskrav inom andra rättsområden kan anses tillämpliga även för prövningar av intäktsramar.

Enligt 15 kap. 6 § LEK blir vissa uppräknade mål förtursmål i domstolarna. Utredningen ansluter sig till flera av de ställningstaganden som gjordes i regeringens proposition vid införandet av skyndsamhetskravet i LEK.⁵⁹ För de ifrågavarande besluten gäller att de i normala fall bör avgöras inom sex månader från det att tiden för överklagande gick ut. I mål av enklare beskaffenhet bör en kortare handläggningstid kunna komma i fråga. I vissa fall kan även en något längre handläggningstid accepteras, till exempel om ett mål är ovanligt komplicerat eller ovanligt omfattande i förhållande till andra liknande mål enligt lagen.

Att bedöma effekterna av ett skyndsamhetskrav är svårt. Utredningen har analyserat omloppstider för prövningar enligt LEK från år 2000 fram till i dag och har inte funnit säkra belägg för att dessa har minskat sedan skyndsamhetskravet infördes år 2008. En sammanställning av Kammarrätten i Stockholm indikerar dock att handläggningstiden för att fatta beslut om prövningstillstånd i mål enligt LEK i regel har hanterats på 2–5 månader⁶⁰, en relativt kort tidsåtgång i jämförelse med motsvarande mål om intäktsramar. De prövningar enligt LEK som har skett med skyndsam handläggning varierar dock kraftigt i omfattning och hanteras i kammarrätten på en särskild avdelning med en delvis annan inlottning, vilket innebär att prövningarna inte behöver konkurrera med andra typer av mål för vilka det gäller ett skyndsamhetskrav.^{61,62} Ett skyndsamhetskrav kan också ha effekter på domstolens möjligheter att ställa krav på parterna i sin processledning. Skyndsamhetskravet skapar en förväntan

⁵⁹ Prop. 2006/07:119, s. 25 ff. och 47.

⁶⁰ PM från Kammarrätten i Stockholm (februari 2023), *Skyndsam handläggning i LEK-mål*.

⁶¹ Uppgifter från samtal med representanter för Kammarrätten i Stockholm, februari 2023.

⁶² Krav på skyndsam handläggning finns exempelvis i 37 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), 33 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), 35 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och 21 a § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

om snabb hantering och bör exempelvis kunna användas som motivering för att korta ner tiderna för eventuella anstånd som beviljas parterna.

Tidsfrister i domstolarna

En ytterligare möjlighet att skynda på arbetet i domstolarna är att föra in bestämmelser om tidsfrister för handläggningen av överklaganden. Exempel kan hämtas från konkurrenslagstiftningen, enligt vilken vissa företagsförvärv eller samgåenden ska prövas av Konkurrensverket. Av 4 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) framgår att en företagskoncentration ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Fasta tidsfrister finns för handläggningen av dessa ärenden både hos Konkurrensverket och domstolarna.

Om Konkurrensverkets beslut om förbud eller åläggande i fråga om en företagskoncentration har överklagats ska Patent- och marknadsdomstolen avgöra målet inom sex månader från det att överklagandet kom in. Tidsfristen får förlängas av domstolen under vissa förutsättningar. Detsamma gäller om målet överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen. Då ska domstolen avgöra ärendet inom tre månader från det att tiden för överklagande gick ut. Även denna tidsfrist får förlängas under vissa förutsättningar. De aktuella bestämmelserna finns i 4 kap. 11–17 §§ konkurrenslagen. Enligt lagens förarbeten är det angeläget att uppnå ett system med fasta och korta tidsfrister för prövningen av förvärvsärenden. Det är viktigt för företagens planering att det inte under för lång tid råder osäkerhet om ett företagsförvärv kommer att godkännas eller inte.⁶³

Det kan övervägas om liknande frister skulle kunna införas när det gäller överklagande av beslut om intäktsramar. Ärendena har vissa likheter med de som handlar om marknadskoncentration, bland annat inslaget av EU-reglering och att de omfattar komplicerade ekonomiska överväganden. Det finns vidare ett stort samhällsekonomiskt intresse av att ärendena avgörs snabbt för att ge aktörerna långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet. Samtidigt finns också väsentliga olikheter, då nätverksamhet bedrivs på en monopolmark-

⁶³ Prop. 1992/93:56, s. 106 och prop. 2017/18:15, s. 21 ff.

nad. Skillnaden i omfattning mellan olika prövningar gällande intäktsramar är dessutom mycket stor. Att införa snäva tidsramar skulle då kunna försvåra handläggningen och försämra kvaliteten i avgörandena.

Utredningens bedömning är att lagstadgade tidsfrister inte är en lämplig åtgärd för att snabba på hanteringen av mål om intäktsramar i domstolarna. En viktig aspekt är att det är mycket svårt att sätta en rimlig tidsfrist när målen varierar så mycket i omfattning, men frågan är också om det skulle ge något genomslag i domstolarna. Enligt regeringens verksamhetsmål⁶⁴ bör den förväntade handläggningstiden för mål i förvaltningsrätter, exklusive förtursmål och migrationsmål, inte överstiga sex månader. Sammantaget menar utredningen att det inte finns skäl att göra några uttalanden om andra specifika tidsfrister.

9.6 Ett skyndsamhetskrav ska införas för överprövning av beslut om intäktsramar

Förslag: Överprövning av beslut om intäktsramar för el- och naturgasnät ska även fortsatt ske i förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

Ett skyndsamhetskrav ska införas i ellagen och naturgaslagen.

Skälen för utredningens förslag

Att kunna överklaga myndighetsbeslut är av grundläggande betydelse för den enskildes, i detta fall nätföretagens, rättsskydd. De tidskrävande domstolsprocesserna har dock medfört att de slutliga besluten om nätföretagens intäktsramar fattas långt efter tillsynsmyndighetens ursprungliga beslut med oönskade konsekvenser för samhället och marknadsaktörerna. Den korta framförhållningen riskerar i värsta fall att medföra att samhällsviktiga investeringar i el- och gasnätet uteblir eller försenas. Utredningen menar att det därför finns skäl att genomföra åtgärder för att förkorta processtiderna.

⁶⁴ Se Domstolsverkets hemsida, https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/statistik/Versamhetsuppfoljning_malstatistik/.

För att göra avsteg från treinstanssystemet bör det säkerställas att den nya instanskedjan uppfyller krav på rättssäkerhet och praxisbildning. Utredningen menar att det är möjligt att ett tvåinstanssystem kan uppfylla dessa krav, men noterar samtidigt att det finns frågetecken om särskilda skäl som motiverar ett avsteg föreligger. Dessutom kan konstateras att HFD, som hittills inte i något fall har beviljat prövningstillstånd, inte i någon prövning har stått för en väsentlig del av tidsåtgången, samt att det från parterna har anförts att värdet med en tredje instans för rättssäkerhet och praxisbildning är stort. Utredningen har därför valt att inte gå vidare med förslaget om förkortad instanskedja.

För att skapa en effektiv hantering i domstolarna anser utredningen att ett skyndsamhetskrav ska införas. Ett skyndsamhetskrav skulle, utöver den förtur det innebär, stärka domstolarnas möjligheter att bedriva en aktiv processledning, exempelvis genom att hålla tiden för kommunikering av inlagor kort och genom att vara restriktiv vid beviljandet av anstånd. I prövningar av så omfattande karaktär som det är fråga om i dessa fall, är det särskilt viktigt att domstolen ser till att ingenting onödigt förs in i målet och att parternas processföring fokuserar på de tvistiga frågorna och inte belastar målet med utredningsmaterial som är irrelevant för prövningen. Vidare skulle ett skyndsamhetskrav kunna bidra till att handläggningstiderna blir mer förutsägbara.

Utredningen menar att några tidsfrister inte bör föreskrivas. Det finns i dag inte några krav på tidsfrister i den EU-rättsliga regleringen på området och det är önskvärt med en flexibel reglering som tar hänsyn till att målen kan se olika ut. Att målen ska prioriteras innebär ingen inskränkning i rättens utredningsskyldighet (8 § FPL) och det är fortfarande rätten som avgör när ett mål är tillräckligt utrett för att kunna avgöras. Hur långa handläggningstider som kan godtas måste därför även i fortsättningen bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt mål. Utredningen menar dock att domstolarna i regel bör sträva efter att avgöra målen inom sex månader.

Utredningen har inte funnit några indikationer på att parternas processföring är den dominerande orsaken till att domstolarnas handläggning drar ut på tiden. Tyngdpunkten hos prövningen har hittills legat i första instans, både när det gäller att ge in skriftlig bevisning och begära muntlig förhandling. Utredningen har inte sett samma svårigheter som har legat till grund för att bestämmelser om

preklusion har införts i LEK. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något införande av bestämmelser om preklusion.

En bestämmelse som ställer krav på skyndsamt handläggning bör uttryckligen ange att även domstolarnas handläggning av målen avses. En sådan bestämmelse får anses röra rättegången. Bestämmelser om rättegången meddelas enligt 11 kap. 2 § regeringsformen i lag.

För att införa ett skyndsamt krav föreslår utredningen att nya bestämmelser införs i 13 kap. ellagen respektive 11 kap. naturgaslagen. Utredningen menar att de prövningar som enligt bestämmelserna i ellagen ska handläggas skyndsamt är överprövningar av beslut om intäktsram enligt hittillsvarande 5 kap. 3 §, omprövning av intäktsramen enligt hittillsvarande 5 kap. 20–22 och 25–26 §§, samt beslut om avvikelser från intäktsramen, inklusive överdebiteringstillägg, enligt hittillsvarande 5 kap. 27–28 §§. För naturgaslagen gäller motsvarande för överprövningarna av beslut om intäktsram enligt hittillsvarande 6 kap. 8 §, omprövning av intäktsramen enligt hittillsvarande 6 kap. 13–16 och 18 §§, samt beslut om avvikelser från intäktsramen, inklusive överdebiteringstillägg, enligt hittillsvarande 6 kap. 19–20 §§. Vidare omfattas, avseende naturgaslagen, beslut enligt den föreslagna bestämmelsen om omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats för ett annat naturgasföretag. Till detta bör även läggas de föreslagna bestämmelserna om beslut om överrullning av underskott till senare tillsynsperioder i ellagen och naturgaslagen. Även överprövning av sådana beslut bör alltså omfattas av skyndsamt kravet.

9.7 Ett specialforum för överprövning av beslut om intäktsramar bör inte inrättas

Bedömning: Det är möjligt att frånga de allmänna forumreglerna och inrätta ett specialforum, som skulle innebära att överklagade beslut om intäktsramar destinerades till en särskild domstol. Detta kan ske i fall med mycket avancerade juridiska och ekonomiska bedömningar, där det krävs hög specialisering hos domstolen. För att en sådan åtgärd ska vara lämplig bör det också handla om ett begränsat antal mål, handläggningen bör vara skyndsamt och det bör finnas behov av att en stabil praxis snabbt växer fram.

Det krävs dock starka skäl för att ett specialforum ska inrättas och författningsreglerade byten av domkrets är relativt ovanliga. Utredningen menar att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för att en sådan åtgärd ska föreslås avseende överprövning av beslut om intäktsramar.

Skälen för utredningens bedömning

Under utredningens arbete har möjligheten att inrätta ett särskilt forum för överprövning av beslut om intäktsramar för el- och naturgasnät lyfts fram som ett sätt att uppnå en snabbare och effektivare handläggning i domstol. I detta avsnitt analyseras förutsättningarna för ett sådant forum.

Nuvarande regelverk och exempel på specialforum

Enligt den allmänna forumregeln ska ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets som ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.⁶⁵ Då Ei har sin verksamhet i Södermanlands län, som tillhör domkretsen för Förvaltningsrätten i Linköping, innebär det att överklagandena prövas där och att förvaltningsrättens avgöranden överklagas till Kammarrätten i Jönköping. Vid införandet av den allmänna forumregeln uttalade regeringen att om man ska sträva efter en principiell ordning där länsrätterna har generell kompetens som första instans i förvaltningsrättsskipningen, är det följdriktigt att så många måltyper som möjligt förekommer i alla länsrätter och att specialforum bland dessa undviks så långt möjligt. Regeringen beaktade också att det uppnås en bättre lokal förankring om målen sprids på alla länsrätter. En förutsättning för att avvika från denna huvudprincip var enligt regeringen att starka skäl talade för en annan ordning. Enbart det förhållandet att det rör sig om ett begränsat antal mål var enligt regeringen inte ett sådant skäl.⁶⁶

Särskilda forumregler, dvs. där en särskild förvaltningsrätt pekas ut som behörig domstol, gäller för vissa måltyper. Bestämmelser om sådana specialforum finns bland annat i 7–7 g §§ förordningen

⁶⁵ 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁶⁶ Prop. 1993/94:133, s. 32.

(1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Som exempel kan nämnas att Förvaltningsrätten i Falun respektive Förvaltningsrätten i Karlstad överprövar vissa beslut på skatteområdet, att Förvaltningsrätten i Stockholm överprövar beslut om trängselskatt, att Förvaltningsrätten i Linköping överprövar vissa beslut på kriminalvårdsområdet och att Förvaltningsrätten i Luleå överprövar beslut av en länsstyrelse eller Naturvårdsverket gällande jakt på björn, varg, järv, lo eller kungsörn. Anledningarna till att vissa domstolar har utsetts till specialforum varierar. Exempelvis utsågs Länsrätten i Dalarnas län (numera Förvaltningsrätten i Falun) till särskilt forum för punktskattefrågor i samband med att en förändrad punktskatteorganisation infördes den 1 juli 2000.⁶⁷ Fram till dess hade det så kallade Särskilda skattekontoret i Ludvika beslutat i frågor om bland annat punktskatt. Detta hade medfört att beslut i dessa ärenden överklagades till dåvarande Länsrätten i Dalarnas län. Regeringen uttalade vid införandet av den förändrade punktskatteorganisationen att prövningen av bland annat punktskattemålen borde ligga kvar på de domstolar som hade denna uppgift. En annan ordning skulle enligt regeringen, förutom en omfördelning av arbetsbelastningen mellan berörda läns- och kammarrätter, också innebära att den specialisering och de regionala hänsyn som var förenade med den dåvarande ordningen gick förlorade. Med hänsyn till detta ansåg regeringen att dessa mål även fortsättningsvis borde handläggas av Länsrätten i Dalarnas län och Kammarrätten i Sundsvall.⁶⁸ Regeringen har härefter i prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket hållit fast vid denna bedömning.

Utredningen har också studerat de överväganden som gjordes vid införandet av specialforumet i 7 g § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., dvs. då Förvaltningsrätten i Luleå utsågs till specialforum för överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt på de fem stora rovdjuren. I Näringsdepartementets promemoria⁶⁹, som togs fram vid införandet av den nya 7 g §, anges bland annat att den nya forumregeln som koncentrerar prövningen till en förvaltningsrätt ska medföra att en viss specialisering hos domstolen uppnås, särskilt i fråga om de avancerade juridiska bedömningar som aktualiseras vid överprövningen av dessa jakt-

⁶⁷ Se prop. 1999/2000:105.

⁶⁸ Prop. 1999/2000:105, s. 75.

⁶⁹ Promemoria från den 16 mars 2016, *Ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet*, dnr. N2016/02157/RS, s. 5 f.

beslut. Vidare anges att det är fråga om ett begränsat antal mål som ställer krav på skyndsamt handläggning samt att det är viktigt att det snabbt växer fram en stabil praxis på området. Förvaltningsrätten i Luleå valdes eftersom den finns i ett län som geografiskt är beläget där det finns många stora rovdjur.

Det finns också exempel där det bedömts att det inte funnits skäl att inrätta specialforum, eller där specialforum avskaffats. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas handläggningen av vissa eko-brottmål. Från den 1 juli 1985 till den 1 juli 1990 skulle vissa eko-brottmål handläggas företrädesvis av tretton av regeringen utsedda tingsrätter, så kallade eko-domstolar. De utsedda tingsrätterna skulle handlägga vidlyftiga eller annars särskilt krävande mål om allmänt åtal i vilka bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden hade väsentlig betydelse. Vid handläggningen kunde en ekonomisk eller skatterättslig expert ingå i rätten. Som skäl för koncentrationen av mål anförde regeringen att det var till stor fördel för samspelet mellan en expertledamot och en lagfaren ledamot att även den senare hade god erfarenhet av och goda kunskaper i det aktuella ämnesområdet. Därigenom kunde man motverka risken för att en expertledamots uppfattning i en viss fråga alltför okritiskt godtogs av övriga ledamöter i rätten. Vidare skulle en koncentration av målen också leda till att varje enskild expert deltog i rätten mer regelbundet och snabbare kunde få erfarenhet av de frågor som brukar vara uppe till bedömning i brottmål.⁷⁰ Några år senare avskaffades de särskilda forumreglerna. Regeringen konstaterade då att det var så få mål som handlades enligt de särskilda forumbestämmelserna att koncentrationen knappast kunde anses ge de lagfarna domarna som handlade målen kunskaper i fråga om ämnesområdet. Inte heller åstadkoms förutsättningar för att expertledamöterna skulle få tillräcklig erfarenhet av handläggningen av brottmål. De skäl som år 1985 talade för en koncentration hade således försvagats. Dessutom hade en utvärdering av lagstiftningen av Domstolsverket visat att det inte var uteslutet att vissa tingsrätter som inte var eko-domstolar skulle ha valt att förstärka sammansättningen med en ekonomisk expert eller en skattedomare, om den möjligheten hade funnits. Genom att avskaffa koncentrationen skulle bättre förutsättningar skapas för att använda de särskilda sammansättningsreglerna i komplicerade brottmål och ett

⁷⁰ Prop. 1984/85:178, s. 26.

effektivare utnyttjande av domstolsväsendets samlade kompetens på det området.⁷¹

Starka skäl krävs för att inrätta ett specialforum

Huvudprincipen är att förvaltningsrätterna ska ha generell kompetens som första instans och att specialforum så långt som möjligt ska undvikas. Utredningen har därför valt att undersöka om det föreligger tillräckligt starka skäl för att avvika från denna huvudprincip när det gäller överprövning av beslut om intäktsramar. Det kan då vara lämpligt att göra en jämförelse med de skäl som angavs vid inrättande av andra specialforum, exempelvis det för beslut om skyddsjakt och licensjakt, som överprövas av Förvaltningsrätten i Luleå. Trots att jaktbesluten i sak skiljer sig markant från prövningar av beslut om intäktsramar finns likheter i de överväganden som gjorts avseende jaktbesluten och besluten om intäktsramar. Som tidigare har diskuterats behöver dessa mål avgöras skyndsamt för att nätföretagen ska få förutsättningar att planera sin verksamhet. Det kan också argumenteras för att det även här handlar om komplicerade juridiska och ekonomiska bedömningar. Vidare torde antalet mål inte heller bli så stort, åtminstone kan målen hanteras mer samlat, eftersom de omfattar bestämda tillsynsperioder. Slutligen kan samma behov av en stabil praxis också behövas, särskilt blir detta påtagligt efter EU-domstolens dom i C-718/18 och de förändringar i svensk lagstiftning som den för med sig.

Om ett specialforum ska inrättas menar utredningen att detta bör förläggas till Förvaltningsrätten i Stockholm, som redan i dag handlägger mål enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK), ett rättsområde som i flera delar har likheter med prövningarna av beslut om intäktsramar. I det fall så anses vara lämpligt bör det i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. således införas en bestämmelse som möjliggör införandet av ett specialforum för beslut om intäktsramar.

Att beakta i detta sammanhang är också utredningens förslag om att särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter ska medverka vid domstolsprövningarna (se avsnitt 11.2). Användande av särskilda ledamöter vid handläggningen skulle kunna vara ett skäl som talar

⁷¹ Prop. 1989/90:71, s. 36 ff.

för koncentration av mål till viss domstol eller vissa domstolar, någonting som togs upp av den så kallade Målutredningen i SOU 2010:44.⁷² Enligt vad Målutredningen erfarit är tillgången på personer som är lämpliga för och villiga att åta sig uppdraget som särskild ledamot begränsad och det är därför av praktiska skäl inte möjligt att förordna särskilda ledamöter till alla allmänna förvaltningsdomstolar. Domarnämnden förordnar i dag ekonomiska experter som anlitas av Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm vid avgörande av LEK-målen. Dessa ekonomiska experter har därmed en vana av att göra bedömningar avseende konkurrensen på en marknad som regleras av EU-rätt. Om samma ekonomiska experter skulle kunna användas vid överprövningen av besluten om intäktsramar kan det ha fördelar ur processekonomisk synvinkel. Sannolikt skulle även de ekonomiska experterna, till följd av ett utökat uppdrag och därmed sammanhängande deltagande i fler avgöranden, bidra till en högre kvalitet. Naturligtvis skulle förnyade prövningar av eventuella jävsförhållanden behöva ske, i övrigt borde dock utvidgade förordnanden inte medföra ytterligare administration för den som utser experterna.

Det bör samtidigt understrykas att det finns uppenbara nackdelar med att byta domkrets. De domstolar som hittills har hanterat ärendena har både kompetens och erfarenheter som bör kunna underlätta handläggningen och som går förlorade om ett specialforum inrättas. Det bör också noteras att prövningar av beslut om intäktsramar tidigare har hanterats i Stockholms domkrets, då tillsynsmyndigheten innan inrättande av Ei var lokaliserad i Stockholm. Utredningen har inte funnit något som indikerar att prövningarna hanterades effektivare av dessa domstolar.

Utredningen menar dessutom att domstolarna bör kunna använda sig av samma särskilda ledamöter som i LEK-målen oavsett domkrets. De särskilda ledamöterna kallas till föredragningar och andra möten en vecka innan mötet äger rum. Det är först i samband med kallelsen som de får tillgång till handlingarna i målet och antalet möten vid domstolen där personlig närvaro krävs (föredragningar, sammanträden, muntliga förhandlingar etc.) är begränsat.⁷³ Att de omfattande målserierna ofta hanteras i ett sammanhang och att målen är kopplade till tillsynsperioderna på fyra år gör att det borde vara möj-

⁷² Se SOU 2010:44, s. 377 ff.

⁷³ Samtal med representanter för Förvaltningsrätten i Stockholm, december 2022.

ligt för en särskild ledamot att resa till Linköping eller Jönköping för att delta i dessa prövningar.

Sammanfattningsvis menar utredningen att prövningarna av beslut om intäktsramar har vissa karaktärsdrag som skulle kunna göra dem lämpliga för att hanteras av ett specialforum, men att de skäl som har framkommit för att inrätta ett sådant forum och byta domkrets inte är tillräckligt starka för att en sådan åtgärd ska föreslås.

10 Förslag för att stärka kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden

10.1 Kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden är svag

Bedömning: El- och gasnätkunderna har en svag ställning på nätmarknaden.

Ett av syftena med förhandsregleringen är att säkerställa att kunderna får betala ett skäligt pris för nättjänsten. Trots det har kunderna litet inflytande över utformningen av metoderna för beräkning av intäktsramar och är inte delaktiga i de domstolsprocesser där de slutliga besluten om intäktsramarnas storlek fattas.

Att kunderna på el- och gasnätmarknaden endast berörs indirekt av besluten om intäktsramar gör att det är osäkert om en kundaktör skulle kunna överklaga ett sådant beslut.

Skälen för utredningens bedömning

Nätkundernas ställning på marknaden

Nätföretagens verksamhet bedrivs i monopolform. Kunderna har således inte möjlighet att välja ett annat nätföretag om de är missnöjda med sitt nuvarande. Med anledning av den monopolsituation som råder är el- och gasnätmarknaden reglerad. Det som främst påverkar kundernas nätavgifter är deras geografiska lokalisering och regelverket kring företagens intäktsramar, då dessa avgör hur höga avgifter som kan tas ut under en tillsynsperiod. Kunderna saknar

dock partsställning i de ärenden om intäktsramar som avgörs av Energimarknadsinspektionen (Ei).

I kommittédirektiven anges att utredningen ska se över kundernas möjligheter att överklaga den nationella tillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor för anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur. Då storleken på nätavgifterna är av störst betydelse för kunderna kommer utredningen i första hand att behandla frågan om Ei:s beslut om intäktsramar bör kunna överklagas av kunderna. Endast om utredningen finner att så är fallet kommer prövningar av övriga villkor, av mindre betydelse för kunderna, att analyseras.

Kunderna på el- och gasnätmarknaden

För att närmare analysera kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden och deras möjligheter att överklaga Ei:s beslut om intäktsramar behöver kundbegreppet definieras.

I elmarknadsdirektivet definieras kund som en grossist eller slutkund av el. Grossister köper el i syfte att återförsälja den inom eller utanför det system i vilket grossisten, som är en fysisk eller juridisk person, är etablerad. Slutkunder är kunder som köper el för eget bruk och innefattar hushållskunder eller icke-hushållskunder. En hushållskund köper el för sin egen hushållsförbrukning och inte för kommersiell verksamhet eller yrkesverksamhet.¹ I gasmarknadsdirektivet definieras kund som grossist eller slutförbrukare av naturgas samt naturgasföretag som köper naturgas.²

I ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403) finns inte någon definition av begreppen kund och nätkund. Däremot görs i förarbetena en uppdelning mellan hushållskunder och industrier.³ Det talas även om mindre och större nätkunder.⁴ Vidare finns i de båda lagarna en definition av vad en konsument är.⁵ Ei har i sina föreskrifter använt sig av flertalet olika kundtyper, där klassificeringen är baserad på svensk näringsgrensindelning (SNI 2007) kompletterad med Ei:s

¹ Artikel 2.1–4 i direktiv (EU) 2019/944.

² Artikel 2.24 i direktiv 2009/73/EG.

³ Prop. 2017/18:237, s. 48 och bilaga 4.

⁴ Prop. 2021/22:153, s. 119.

⁵ Konsument är, enligt ellagen, en fysisk person som el överförs eller levereras till huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet (1 kap. 4 § ellagen), samt, enligt naturgaslagen, en fysisk person till vilken naturgas överförs eller levereras huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet (1 kap. 8 § naturgaslagen).

egna klassificeringar⁶. Kundtyperna utgörs av hushåll, industri, jordbruk, handel och tjänster, offentlig verksamhet samt gränspunkt⁷. I konsekvensutredningen till en av Ei:s föreskrifter⁸ används begreppet nätanvändare, som kan vara hushållskunder, men också företag och offentlig förvaltning.

Utredningen konstaterar att kundbegreppet omfattar alla aktörer som ingår avtal med nätföretag, dvs. myndigheter och andra offentliga aktörer, fastighetsägare som exempelvis bostadsrättsföreningar samt stora industriföretag, småföretag och enskilda hushåll. Det finns dock vedertagna definitioner både i EU-rätt och svenska föreskrifter som skulle kunna användas för att dela upp kundkollektivet. Om så sker är det viktigt att vara medveten om att innebörden av dessa definitioner kan skilja sig åt i olika regelverk.

Skillnaderna inom kundkollektivet är avsevärda. Ett industriföretag med stor energianvändning har större incitament och resurser att medverka i beslutsprocesser kopplade till nätreglering än småföretag och hushållskunder. Enligt utredningen är det viktigt att beakta de stora skillnaderna inom kundkollektivet när åtgärder för att stärka kundernas ställning på marknaden analyseras.

Tidigare överklaganderätt för kunder

Det har historiskt funnits möjligheter för nätkunder att klaga på nätföretagens avgifter och villkor. Redan i slutet av 1930-talet inrättades Statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström, dit kunder kunde vända sig med klagomål på tariffer och villkor. Prisregleringsnämnden hanterade i genomsnitt ett drygt tiotal ärenden per år och merparten av anmälningarna gällde anslutningsavgifter eller andra engångsavgifter.

I samband med avregleringen av elmarknaden 1996 inrättades en tillsynsmyndighet, i ellagen kallad nätmyndigheten.⁹ Efter avregleringen fick nätmyndigheten motta ett stort antal anmälningar från

⁶ Energimarknadsinspektionens föreskrifter (EIFS 2019:4) om vad som avses med kvaliteten i nätverksamheten och vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet vid fastställande av intäktsram. Föreskrifterna har upphävts den 24 november 2022 genom EIFS 2022:9.

⁷ För definition av begreppet gränspunkt, se 1 c § förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el.

⁸ Konsekvensutredning till Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2022:1) för utformning av nättariffer för ett effektivt utnyttjande av elnätet.

⁹ Nätmyndigheten var fram till 1998 en del av NUTEK och därefter en del av Statens energimyndighet. År 2008 inrättades Energimarknadsinspektionen som en självständig myndighet.

kunder avseende såväl nät- som elhandelsföretag. Enbart under 1996 öppnade nätmyndigheten cirka 150 tillsynsärenden och samma år inkom 1 300 anmälningar, som lades upp som enskilda prövningsärenden. Till en början hade nätmyndigheten svårt att hantera den stora volymen ärenden. För att klargöra att myndigheten endast hade ett generellt tillsynsansvar och inte var tvungen att ta upp varje anmälan från enskilda till prövning i sak, preciserades lagens tillsynsbestämmelser med verkan från den 1 januari 1998.¹⁰

Nuvarande möjlighet för kunder att överklaga beslut om intäktsramar

Ei:s beslut om intäktsram får överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt bestämmelser i ellagen, respektive naturgaslagen.¹¹ Det ligger i linje med artikel 60.8 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.17 i gasmarknadsdirektivet, där det föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet rätt att överklaga hos ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering. Av bestämmelserna om överklagande i ellagen respektive naturgaslagen framgår dock inte specifikt vem som får överklaga beslutet,¹² vilket innebär att det avgörs genom bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) och den praxis som har utvecklats i rättstillämpningen. För att ett beslut ska vara överklagbart krävs enligt 41 § förvaltningslagen att det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen reglerar enbart besluts överklagbarhet och inte vem som får överklaga ett beslut.¹³ Klagorätten avgörs av 42 § förvaltningslagen. Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Vid tillkomsten av den nya förvaltningslagen uttalade regeringen att den bör innehålla en uttrycklig och grundläggande bestämmelse om enskildas rätt att överklaga, som klargör att det finns ett krav på saklegitimation.¹⁴ I praxis om hur motsvarande bestämmelse i 1986 års förvaltningslag (22 §) ska tillämpas är det tydligt att kravet att

¹⁰ Prop. 1996/97:136, s. 103 ff. och SOU 2000:90, s. 54 ff.

¹¹ 13 kap. 7 § ellagen (1997:857) och 11 kap. 4 § naturgaslagen (2005:403).

¹² Se exempelvis diskussion i prop. 2017/18:237, s. 70 ff.

¹³ Prop. 2016/17:180, s. 332.

¹⁴ Prop. 2016/17:180, s. s262.

beslutet ska ha gått den enskilde emot ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras.¹⁵ För att någon som inte har haft partsställning i ärendet hos beslutsmyndigheten ska få rätt att överklaga beslutet, har i praxis uppställts ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig mot, utan också påverkar den som överklagar.¹⁶ Vidare har krävts att vederbörande företräder ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning.¹⁷

Besluten om intäktsramar är riktade till nätföretagen och inte till kunderna. Kunderna påverkas dock indirekt av intäktsramarna, då dessa sätter ett tak på nätföretagens möjlighet att ta ut avgifter. Att det finns bestämmelser om ett tak gynnar kunderna eftersom avgifterna annars hade kunnat vara ännu högre. Det utgör en skillnad i förhållande till lagstiftning om kundorganisationers talerätt på andra områden, där åtgärder kan vidtas mot näringsidkare som agerar på ett sätt som, utan att en myndighet dessförinnan har uttalat sig om villkoren, direkt påverkar kunderna på ett sätt som är negativt ur deras synvinkel. Däremot skulle man, när det gäller beslut om intäktsramar, kunna föra ett resonemang om att kunders kollektiva intressen riskerar att skadas om intäktsramarna är alltför generösa till förmån för nätföretagen och att konsumentorganisationer och andra som representerar kundkollektivet bör kunna ge sin syn på nivåerna. I denna mening skulle kunna hävdas att kunderna företräder ett intresse i saken som är erkänt av rättsordningen.

Utredningen bedömer trots detta att nätföretagens kunder, dvs. de som har ingått avtal med nätföretagen, sannolikt inte kan anses berörda på ett sådant sätt att de skulle ha rätt att överklaga besluten om intäktsramar med stöd av 42 § förvaltningslagen. Även om kunderna påverkas och har ett intresse som är erkänt av rättsordningen, så är besluten i dag utformade på ett sådant sätt att de svårligen kan sägas påverka kunderna annat än indirekt. I besluten om intäkts-

¹⁵ Jämför exempelvis med HFD 2015 ref. 73 (där sökande som ändrat sig om namnändring fick rätt att överklaga).

¹⁶ Se exempelvis MÖD 2019:19.

¹⁷ Se exempelvis HFD 2014 ref. 8 (där Svenska naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om att ge två fastighetsägare tillstånd till avverkning i fjällnära skog), RÅ 2006 ref. 9 (där ett läkemedelsföretag fick rätt att överklaga Läkemedelsverkets beslut att meddela godkännande för försäljning av ett annat företags läkemedel) och RÅ 1994 ref. 82 (om bostadsrättsinnehavares rätt att överklaga en länsstyrelses beslut om ett tillstånd för ett bolag att servera alkoholdrycker på en restaurang).

ramar beaktas dessutom flera aspekter som inte har någon koppling till kunderna, exempelvis nätföretagens kostnader för kapital samt rörliga och fasta kostnader. Det är bland annat dessa som ligger till grund för intäktsramens storlek och således blir det svårt att avgöra vilka konkreta delar av beslutet om intäktsramens storlek som en nätkund ska kunna överklaga. Det bör i detta sammanhang också lyftas fram att intäktsramens storlek ska sättas på en nivå som möjliggör investeringar i nätet, något som också kommer kunderna till del i form av exempelvis leveranssäkerhet.

Att kunderna skulle kunna ha klagorätt med dagens lagstiftning går dock inte att utesluta. Frågan har, såvitt utredningen känner till, aldrig prövats i domstol.

10.2 Klagorätt för kunder bör inte införas utan begränsning

Bedömning: Om överklagandebestämmelserna ska förtydligas för att ge kunder klagorätt är det lämpligt att utgå från hur bestämmelser om talerätt för konsumenter och andra intressenter har formulerats inom andra lagstiftningsområden.

Om kunder ska ges möjlighet att överklaga bör denna klagorätt begränsas på något sätt, exempelvis genom att den tillkommer organisationer och andra sammanslutningar, och inte enskilda.

Om klagorätt för kunder ska införas bör bestämmelser i el-lagen respektive naturgaslagen som ger sammanslutningar av kunder rätt att föra talan mot Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar införas. En klagoberättigad sammanslutning ska ha till huvudsakligt ändamål att ta tillvara kundkollektivets intressen, inte vara vinstdrivande, ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och ha minst ett visst antal medlemmar eller på annat sätt visa att den har stöd av nätkunderna.

Skälen för utredningens bedömning

Talerätt och klagorätt i annan lagstiftning

I analysen av kundernas rättsliga ställning på el- och gasnätmarknaden och deras möjligheter att överklaga beslut om intäktsramar, kan det vara relevant att göra jämförelser med några andra lagstiftningsområden. Denna befintliga reglering handlar framför allt om möjlighet för kunder m.fl. att föra talan, dvs. inte klagorätt i egentlig mening.

En relevant reglering att jämföra med finns i marknadsföringslagen (2008:486). I 47 § anges att en talan om förbud eller åläggande får väckas av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare. Med konsument avses enligt lagen en fysisk person som huvudsakligen handlar för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. Med näringsidkare avses en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten. Av lagens förarbeten framgår inte vilka krav som ska uppfyllas för att det ska vara fråga om en taleberättigad sammanslutning. I förarbetena till 1970 års marknadsföringslag uttalades att det inte ställs något krav på representativitet eller särskilda kvalifikationer i övrigt för att en sammanslutning ska ha talerätt.¹⁸ Praxis på området är begränsad då denna typ av sammanslutningar sällan utnyttjar sin talerätt i praktiken. Sedan Patent- och marknadsdomstolen inrättades den 1 september 2016 har talan, åtminstone enligt den information som utredningen haft tillgång till, inte i något fall väckts av en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare.

Lagen (2002:599) om grupprättegång är en annan reglering som är relevant i detta sammanhang. Lagen innehåller bestämmelser om så kallad gruppptalan, en talan som en kärke för som företrädare för flera personer med rättsverkningar för dem, trots att de inte är parter i målet. Domstolens avgörande i ett sådant mål gäller för och emot alla som ingår i gruppen. Grupprättegångar förväntas i första hand förekomma på konsument- och miljörettens områden.

Gruppptalan får väckas som enskild gruppptalan, organisationstalan eller offentlig gruppptalan. För att ha rätt att väcka enskild gruppptalan

¹⁸ Prop. 1970:57, s. 97.

ska den fysiska eller juridiska personen själv ha ett anspråk som omfattas av talan (4 §). En organisationstalan får väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar konsument- eller löntagarintressen i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare om någon vara, tjänst eller annan nyttighet som näringsidkaren erbjuder konsumenter. En sådan talan får omfatta även en tvist av annat slag, om det medför betydande fördelar med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter att tvisterna handläggs gemensamt (5 §). Offentlig grupptalan får väckas av en myndighet som med hänsyn till vad tvisten rör är lämpad att företräda gruppledarna. Det är regeringen som bestämmer vilka myndigheter som får väcka offentlig grupptalan (6 §). Regeringen har beslutat att Konsumentombudsmannen och Naturvårdsverket under vissa förutsättningar har rätt att väcka offentlig grupptalan.¹⁹

På miljörettens område finns särskilda regler om klagorätt i 16 kap. miljöbalken.²⁰ Bestämmelserna ger andra än den som domen eller beslutet angår och som avgörandet gått emot rätt att överklaga. I 16 kap. 12 § 3 finns exempelvis en bestämmelse som ger en central arbetstagarorganisation, motsvarande organisation på arbetsgivar-sidan eller en sammanslutning av konsumenter rätt att överklaga vissa beslut. Vidare kan nämnas 16 kap. 13 §, som ger en ideell förening eller en annan juridisk person rätt att överklaga vissa domar och beslut. Det ställs krav på att den ideella föreningen eller andra juridiska personen har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. De nu nämnda ideella föreningarna kan även enligt 16 kap. 14 § överklaga frågor om strandskydd om föreningen enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsinntressen.

¹⁹ 5 § 2 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket och 6 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁰ Vissa av bestämmelserna har tillkommit för att leva upp till kraven i Århuskonventionen, som föreskriver åtgärder på tre områden; säkerställande av allmänhetens tillgång till den miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter, främjande av allmänhetens deltagande i beslutsfattande som påverkar miljön och utökning av möjligheten till rättslig prövning i miljöfrågor.

Sammanslutningar

Ett sätt att reglera talerätt och klagorätt är som framgår ovan att den ges till sammanslutningar med särskilda intressen. Det kan därför finnas anledning att titta närmare på hur sammanslutningar definieras inom andra lagstiftningsområden. I avgöranden från dåvarande Marknadsdomstolen, som gällde äldre lagstiftning, uttalade domstolen att en förutsättning för en sammanslutnings talerätt var att den allmänt eller i den situation som ska bedömas kan betraktas som företrädare för medlemmarna i deras egenskap av just konsumenter, näringsidkare eller löntagare.²¹ I målen bedömdes Human-Etiska Förbundet respektive en partipolitisk organisation inte företräda sina medlemmar i just den egenskapen, varför talerätt inte ansågs föreligga.²² I ett beslut av Marknadsdomstolen från 2007 bedömdes Föreningen Greenpeace – Norden utgöra en sammanslutning av konsumenter enligt 38 § i den dåvarande marknadsföringslagen (1995:450), nuvarande 47 § marknadsföringslagen. Marknadsdomstolen konstaterade bland annat att den i sin tidigare praxis avseende talerätt inte hade krävt att det ska röra sig om en renodlad konsumentorganisation eller en organisation som i huvudsak ägnar sig åt konsumentfrågor och att Greenpeace på ett flertal områden drev vad som får betecknas som konsumentfrågor. Frågorna bedömdes utgöra en betydande del av Greenpeace verksamhet, som därför ansågs agera som företrädare för sina medlemmar i egenskap av konsumenter i sådana frågor. Greenpeace yrkade att Vattenfall skulle förbjudas att använda begreppet ”koldioxidfri” i vissa sammanhang. Det bedömdes vara av intresse från ett konsumentskyddsperspektiv eftersom miljöargument kunde vara ett kraftfullt medel i ett företags marknadsföring.²³ Av förarbetena till 38 § i den upphävda marknadsföringslagen²⁴ framgår att talerätten för de nämnda sammanslutningarna inte förutsätter att de ska ha berörts av åtgärden.

I lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden finns en bestämmelse om subsidiär talerätt för vissa sammanslutningar. Om ett avtalsvillkor med hänsyn till pris och övriga omständigheter är oskäligt mot konsumenten, får Patent- och mark-

²¹ Se till exempel MD 1985:28 och MD 1991:24.

²² Målen gällde ansökan om åläggande enligt dåvarande 3 § marknadsföringslagen att lämna viss information i samband med kyrklig verksamhet i skolan, respektive prövning av ett företagsförvärv enligt dåvarande 17 § konkurrenslagen.

²³ Marknadsdomstolens beslut den 26 januari 2007 i mål C-26/06.

²⁴ Prop. 1994/95:123, s. 183.

nadsdomstolen förbjuda näringsidkaren att i framtiden i liknande fall använda samma eller väsentligen samma villkor, om förbudet är motiverat från allmän synpunkt eller annars ligger i konsumenternas eller konkurrenternas intresse (3 §). Konsumentombudsmannen får väcka talan om förbud (4 §). Om Konsumentombudsmannen i ett visst fall beslutar att inte göra det, får en sådan talan väckas av en sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. Det ställs inte i lagen upp något krav på att en sammanslutning ska ha ett visst antal medlemmar eller en viss representativitet.²⁵

Talerätt för utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer

Särskilda bestämmelser om talerätt finns även för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer. Lagen (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer bygger på direktiv 2009/22/EG, det så kallade förbuds-föreläggandedirektivet.²⁶ Syftet med direktivet är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra när det gäller åtgärder för förbuds-föreläggande för skydd för vissa kollektiva konsumentintressen för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl.²⁷ Enligt den svenska lagen får en myndighet eller organisation i en annan EES-stat än Sverige väcka talan i en svensk domstol med anledning av en överträdelse, om myndigheten eller organisationen är godkänd enligt en särskild förteckning som har upprättats av Europeiska unionen och publicerats i Europeiska unionens officiella tidning. Talan väcks vid Patent- och marknadsdomstolen i fråga om förbud och ålägganden som avses i marknadsföringslagen, förbud enligt lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och utdömande av vite.

I lagens förarbeten uttalas bland annat följande angående konsumenters kollektiva intresse.²⁸ När det gäller vad som kan anses känneteckna ett kollektivt konsumentintresse kan allmänt konstateras att det enbart berör eller potentiellt kan beröra en obestämd krets av konsumenter. En dom där en talan om förbud eller ålägg-

²⁵ Prop. 1994/95:17, s. 99.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/22/EG av den 23 april 2009 om förbuds-föreläggande för att skydda konsumenternas intressen.

²⁷ Artikel 1 i direktiv 2009/22/EG.

²⁸ Prop. 2000/01:34, s. 12 f.

ande bifalls får inga rättsverkningar för någon enskild konsument. Däremot kan en bifallen talan få preventiva effekter, dvs. förbudet syftar till att förhindra negativa effekter för konsumentkollektivet i framtiden. Uttrycket konsumenternas kollektiva intresse ska inte förstås så att det rör sig om en grupp av konsumenters individuella intressen. Det är inte fråga om grupptalan för att ta tillvara enskildas intresse. Det handlar i stället om konsumenternas abstrakta intresse av en marknad fri från överträdelser av regler som har införts till skydd för konsumenterna. Det gäller till exempel regler som syftar till vederhäftig och tillbörlig marknadsföring.

Förbudsföreläggandedirektivet har numera ersatts av direktiv (EU) 2020/1828²⁹, det så kallade grupptalandirektivet. Syftet med grupptalandirektivet är bland annat att uppnå en hög konsument-skyddsnivå och att förbättra konsumenters tillgång till rättslig prövning.³⁰ Det ska säkerställas genom att det i alla medlemsstater ska finnas ett förfarande som gör det möjligt för så kallade godkända enheter att väcka grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen mot näringsidkare som brutit mot de rättsakter som framgår av bilaga I till direktivet. I bilaga I nämns bland annat elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet.

Grupptalandirektivet är ännu inte genomfört i svensk rätt. I juli 2022 har dock 2021 års grupptalanutredning överlämnat sitt betänkande SOU 2022:42³¹. Den 6 juli 2023 överlämnade regeringen prop. 2022/23:136³² till riksdagen. Motionstiden slutar den 27 september 2023.³³ I propositionen föreslår regeringen en ny lag om grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen. Förslagen i propositionen genomför grupptalandirektivet och innebär att regler införs om godkännande av enheter som ska kunna väcka talan om åtgärder för dels förbudsföreläggande, dels gottgörelse (till exempel skadestånd) för en grupp konsumenters räkning. Tillämpningsområdet för den nya lagen är brett och omfattar bland annat marknadsföring, avtalsvillkor, finansiella tjänster, transport, läkemedel, data-skydd och energi. I flera delar hänvisar den nya lagen till vad som

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 av den 25 november 2020 om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG.

³⁰ Artikel 1 i direktiv (EU) 2020/1828.

³¹ SOU 2022:42, Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv.

³² Prop. 2022/23:136, Grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen.

³³ Enligt uppgift på riksdagens hemsida, www.riksdagen.se.

gäller sedan tidigare enligt bland annat lagen (2002:599) om grupprättegång och marknadsföringslagen (2008:486). Utöver den nya lagen föreslås en följdändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar. I propositionen föreslås även en justering av rättelsekaraktär i konsumentköplagen (2022:260). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Regeringen konstaterar att svensk rätt sedan tidigare är i överensstämmelse med grupptalandirektivet i flera avseenden.³⁴ Det finns redan en möjlighet för konsumentorganisationer att väcka grupptalan om åtgärder för gottgörelse i enlighet med lagen om grupprättegång samt att ansöka om förbud och ålägganden enligt marknadsföringslagen. För att helt genomföra grupptalandirektivet krävs dock författningsändringar. Svensk rätt saknar till exempel en reglering som gör det möjligt för konsumentorganisationer att i förväg godkännas som en enhet för väckande av en gränsöverskridande grupptalan. Vidare saknar organisationer i dag möjlighet att ansöka om åtgärder för förbuds föreläggande vid överträdelser av flera av de regelverk som faller inom ramen för grupptalandirektivets tillämpningsområde.

Kundkollektivets förutsättningar att vara delaktiga i domstolsprocesser om beslut om intäktsramar

I avsnitt 10.1 beskrivs kundkollektivet som en heterogen grupp med vitt skilda förutsättningar. Ei har som tillsynsmyndighet i uppdrag att verka för att stärka el- och naturgaskundernas ställning, främja energikonsumenteras rättigheter och ta särskild hänsyn till utsatta kunders ställning.³⁵ Hittills har engagemanget för el- och gasnätregleringen bland kunderna legat på en måttlig nivå, även från aktörer som skulle kunna ha förutsättningar att engagera sig, exempelvis stora industriföretag. Detta skulle kunna förklaras av bristande insyn och kunskap, men också av att intäktsramarna bara har en indirekt koppling till den specifika nätavgiften och att företagskunderna inte tror att ett överklagande av beslut om intäktsramar skulle påverka deras situation i någon större utsträckning.

De svagaste parterna i kundkollektivet är hushåll och mindre företag. Utredningen har därför undersökt om enskilda kunder skulle kunna tillerkännas klagorätt för att kunna göra sig hörda. En

³⁴ Prop. 2022/23:136, s. 45 f.

³⁵ Förordning (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

omständighet som talar emot detta är att det främst skulle syfta till att skydda kunderna som grupp, inte som individer. En svårighet i praktiken är att de svagaste kundgrupperna sannolikt ändå inte har förutsättningar för att komma till tals, då det för att ifrågasätta besluten om intäktsramar krävs ekonomisk kompetens och kunskap om hur en intäktsram påverkar nätavgifterna.

Ovanstående bild bekräftas av de konsumentorganisationer som tar emot synpunkter och klagomål som privatpersoner anför mot nätföretag. För dessa kunder är nätavgiften, som bestäms i civilrättsliga avtal, av större intresse än regelverket som sätter det tak som avgör nätföretagens sammanlagda intäkter. De flesta klagomålen gäller avgifternas storlek och bristfällig information kopplad till detta.³⁶ Risken finns därmed att införandet av en klagorätt för dessa typer av kunder inte skulle få någon direkt verkan.

Att kunderna inte kommer att utnyttja möjligheten att överklaga besluten om intäktsramar i någon större omfattning motsägs delvis av den situation med många kundöverklaganden som uppstod när elmarknaden avreglerades i slutet av 1990-talet. Om kunderna gavs klagorätt utan begränsning på ett motsvarande sätt i dag skulle det kunna medföra administrativ oreda och ökad arbetsbelastning hos marknadens aktörer, utan motsvarande nytta.³⁷

Med ovanstående i beaktande anser utredningen att en eventuell klagorätt för kunder skulle behöva begränsas. En sådan begränsning skulle exempelvis kunna ske genom att endast sammanslutningar av konsumenter och näringsidkare ges klagorätt. En begränsningsregel av något slag skulle sannolikt inte ha någon större negativ inverkan på kunderna och eftersom olika kundgrupper får anses ha samma intresse i fråga om intäktsramens storlek skulle klagomål av en grupp av kunder även kunna gynna andra kunder.

Möjlig utformning av regler om klagorätt för sammanslutningar

Särskilda bestämmelser om klagorätt för sammanslutningar skulle kunna införas i 13 kap. ellagen och 11 kap. naturgaslagen. En regel som endast ger sammanslutningar rätt att överklaga kan utformas på olika sätt. De ovan angivna exemplen på kundorganisationers talerätt

³⁶ Samtal med representanter för Energimarknadsbyrån, oktober och november 2022.

³⁷ Se prop. 1994/95:123, s. 132 f., med hänvisning till prop. 1953:103, s. 263 f.

inom andra lagstiftningsområden handlar visserligen inte om rätten att överklaga, utan om rätten att väcka talan. Trots detta är ett rimligt krav på sammanslutningen att den ska tillvarata kundkollektivets intressen. En utgångspunkt i ett sådant resonemang skulle vara att nätkundernas kollektiva intressen riskerar att skadas om intäktsramarna är alltför generösa till förmån för nätföretagen.

En modell för hur en bestämmelse om överklagande skulle kunna utformas finns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Där regleras att vissa domar och beslut får överklagas av ideella föreningar eller annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. På samma sätt skulle en överklaganderegler för ideella föreningar eller andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata konsumentintressen eller intressen hos näringsidkare kunna utformas. Här behöver också avgöras om klagorätten enbart bör gälla hushållskunder, dvs. konsumenter, eller också omfatta andra kundgrupper. Ett skäl för att begränsa klagorätten till konsumentkollektivet är att denna kundgrupp är särskilt svag i sammanhanget. Även det EU-rättsliga regelverket lägger särskild vikt vid konsumenters och ”utsatta kunders” behov.³⁸ Enligt utredningens mening finns dock andra kundgrupper som också har en svag ställning på el- och gasnätmarknaden, exempelvis mindre näringsidkare som inte har samma ekonomiska handlingsutrymme som större företag. Utredningen menar därför att det inte bör vara förbehållet hushållskunder att bilda sammanslutningar och överklaga beslut.

Exempel på konsumentorganisationer som skulle kunna ges klagorätt

Det finns flera organisationer som skulle kunna vara aktuella för att föra konsumenternas talan i dessa sammanhang. En tänkbar sådan organisation är Villaägarnas riksförbund, som är en rikstäckande intresseorganisation för ägare av småhus. Organisationen har cirka 270 000 medlemshushåll och torde uppfylla krav som motsvarar kraven enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Ett annat sätt att identifiera

³⁸ Se exempelvis artikel 1, 3, 28, 29 och 60 i elmarknadsdirektivet samt artikel 3 och 41 i gasmarknadsdirektivet. I bilaga I till bägge direktiven finns också regler till skydd för konsumenterna.

möjliga organisationer med rätt att överklaga skulle kunna vara att använda sig av kriterierna för godkända enheter i artikel 4 i grupp-talandirektivet³⁹. De kriterier som ska vara uppfyllda enligt nämnda artikel är bland annat att enheten är en juridisk person som inrättats i enlighet med den nationella rätten i den utseende medlemsstaten och som kan påvisa tolv månader av faktisk verksamhet riktad till allmänheten på området för skydd av konsumenters intressen före sin begäran om utseende, att enhetens stadgeenliga syfte visar att den har ett berättigat intresse av att skydda konsumenters intressen, att enheten är av icke vinstdrivande natur, att enheten inte är föremål för insolvensförfaranden, att enheten är oberoende och inte påverkas av personer som inte är konsumenter.⁴⁰ I detta sammanhang bör även nämnas den oberoende ideella organisationen Sveriges Konsumenter, som arbetar för ökad konsumentmakt på ett flertal olika områden, bland annat energiområdet.

Biträde av Konsumentombudsmannen vid överklagande

Enligt dagens reglering kan Konsumentombudsmannen (KO) i vissa fall företräda konsumenter i domstol. Det kan ske genom att KO hjälper en konsument i en tvist med en näringsidkare. KO är då den enskilda konsumentens ombud vid domstol eller Kronofogdemyndigheten. Denna hjälp kallas KO-biträde och finns reglerad i lagen (2011:1211) om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister. Det krävs att tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller att det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas. Eftersom besluten om förhandsprövning fattas av Ei och det inte är näringsidkare som är konsumenternas motpart, är förutsättningarna här dock annorlunda. KO kan inte biträda konsumenter i en talan mot en annan myndighet, dvs. mot Ei.

Ett annat sätt för KO att företräda konsumenter i domstol enligt dagens reglering är att KO hjälper en grupp konsumenter som har en tvist med en näringsidkare. KO företräder då en hel grupp av konsumenter vid domstol eller vid Allmänna reklamationsnämnden. Det är då fråga om grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång. Det är således möjligt för KO att genom grupptalan ifrågasätta

³⁹ Direktiv (EU) 2020/1828.

⁴⁰ Se vidare 2021 års grupptalanutredning, SOU 2022:42, och regeringens proposition, prop. 2022/23:136, som överlämnades till riksdagen den 6 juli 2023.

en enskild nätavgift. Inte heller denna reglering kan tillämpas när det gäller beslut om intäktsramar som har fattats av en annan myndighet.

Enligt utredningen finns goda skäl för de begränsningar som innebär att KO endast får biträda en konsument eller företräda en grupp konsumenter i en tvist mot en näringsidkare. Att en myndighet skulle tillåtas biträda en part eller företräda en grupp i en tvist mot en annan myndighet angående ett beslut som sistnämnda myndighet har en skyldighet att fatta, är inte en bra lösning.

Sammanslutningar av näringsidkare

På samma sätt som för konsumentkollektivet, kan det finnas ett behov av stöd när det gäller att ifrågasätta beslutade intäktsramar hos näringsidkare. När det gäller sammanslutningar av näringsidkare kan exempelvis SKGS, vars beteckning står för skogen, kemin, gruvorna och stålet nämnas. SKGS arbetar med den svenska basindustrins energifrågor och är ett samarbete mellan branschorganisationerna Skogsindustrierna, IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, SveMin och Jernkontoret. Dessa branschorganisationer skulle också i sig kunna vara sådana sammanslutningar som skulle kunna ha förmåga och vara intresserade av att överklaga beslut om intäktsramar. Skogsindustrierna företräder exempelvis ett 50-tal massa- och pappersbruk, cirka 120 sågverk och ett 40-tal andra företag inom skogsindustrin med relativt hög energianvändning. Andra organisationer som driver näringsidkares intressen är Företagarna, som företräder över 60 000 företagare inom många olika branscher, och Svenskt Näringsliv, som samlar 60 000 företag och 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer.

Det finns således flera sammanslutningar som potentiellt skulle kunna vara intresserade av att engagera sig i beslutsprocesserna för fastställande av intäktsramar. Utredningen bedömer det dock som svårt att särskilt peka ut att någon av dem skulle ha bättre förutsättningar än andra att ta beslut om intäktsramar till domstol.

Förändrad lagstiftning för en tydligare klagorätt för kunder

Om en klagorätt för kunder ska införas, ser utredningen behov av att den begränsas till sammanslutningar av kunder som uppfyller vissa krav. I sådant fall bör särskilda bestämmelser införas i 13 kap. ellagen respektive 11 kap. naturgaslagen. Utredningen bedömer att 16 kap. 13 § miljöbalken, en bestämmelse som det redan hänvisas till i 13 kap. 8 § ellagen angående miljöorganisationers rätt att överklaga, är lämplig att ha som utgångspunkt vid utformningen av kraven på sammanslutningen/den ideella föreningen/andra juridiska personen. För att anpassa kraven som ställs på ideella föreningar och andra juridiska personer i 16 kap. 13 § miljöbalken till kundorganisationerna skulle kravet på kundorganisationerna vara att de har som huvudsakligt ändamål att tillvarata konsumentintressen eller intressen hos näringsidkare, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande:

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som företräder nätkunder och som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata konsumentintressen eller intressen hos näringsidkare,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd,

får överklaga nätmyndighetens/tillsynsmyndighetens beslut enligt vissa bestämmelser i ellagen respektive naturgaslagen.⁴¹

För att tydliggöra att klagorätten endast avser beslut om intäktsramar och inga andra beslut av tillsynsmyndigheten, är det lämpligt att utgå från att klagorätten avser beslut enligt de bestämmelser rörande intäktsramar som räknas upp i 5 kap. 32 § ellagen, samt 6 kap.

⁴¹ Med dagens paragrafbeteckningar är det Energimarknadsinspektionens beslut enligt bestämmelserna i 5 kap. 3, 20, 21, 22, 25, 26, 27 och 28 §§ ellagen samt 6 kap. 8, 14, 15, 16 och 18 §§ naturgaslagen som avses.

23 § och 11 kap. 4 § naturgaslagen. I sådant fall bör en komplettering av dagens 13 kap. 9 § ellagen ske på så sätt att det i tredje stycket anges att den som vill överklaga ett beslut med stöd av 13 kap. 8 § och den nya bestämmelsen om kundorganisationers möjlighet att överklaga, ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och övriga sakägare. En motsvarande bestämmelse bör i så fall också införas i 11 kap. naturgaslagen.

10.3 En tydligare klagorätt för kunder riskerar att bli verkningslös

Bedömning: Att en tydligare klagorätt för kundkollektivet får positiva konsekvenser är osäkert. Risken är uppenbar att åtgärden blir verkningslös och utredningen anser därför att andra åtgärder bör prövas för att öka kundernas delaktighet och engagemang i nätregleringsfrågor.

För att ge nätkunderna ett större inflytande bör de involveras på ett tidigt stadium i beslutsprocessen för fastställande av intäktsramar. En möjlighet är att införa lagstiftning för att stärka kundernas ställning i form av lagstadgade krav på offentlig konsultation när metoderna för att beräkna intäktsramar fastställs. Exempel på sådana bestämmelser finns både utomlands och inom jämförbara lagstiftningsområden i svensk rätt.

Skälen för utredningens bedömning

Konsekvenser av tydligare klagorätt för kunder

Det är osäkert om bestämmelser där det tydligt framgår att kunder har rätt att överklaga beslut om intäktsramar skulle medföra positiva konsekvenser för kunderna. I dag är stora delar av kundkollektivet inte insatta i vad besluten om intäktsramar faktiskt innebär och har hittills inte visat något intresse av att ifrågasätta besluten. Det är möjligt att en tydlig klagorätt gör att det intresset ökar, men risken finns att klagorätten inte utnyttjas i någon större utsträckning. Det finns också en risk att klagorätten i första hand utnyttjas av enskilda som är missnöjda med sitt nätföretag.

En annan aspekt är att det är svårt för de kunder som skulle välja att nyttja klagorätten att ifrågasätta besluten i sin helhet. Dels har kunderna ett informationsunderläge, dels grundar sig besluten om intäktsramar på flera olika omständigheter som varken kunder eller nätföretag kan påverka. Kunderna skulle därmed behöva hitta specifika inslag i besluten att klaga på, något som kan vara svårt för den som endast är indirekt berörd. Risken är att ett generellt överklagande skulle få en hämmande inverkan på processen, utan att vara till nytta för någon aktör. Det finns dessutom svårigheter med att lyfta fram enskilda omständigheter sent i beslutsprocessen. De synpunkter som kundkollektivet kan antas ha är sannolikt effekter av metoden för beräkningar av intäktsramar och bör tas omhand tidigare i processen, dvs. innan Ei fattar sitt beslut.

Sammantaget menar utredningen att det visserligen är möjligt att en tydligare klagorätt för kunder skulle leda till ett större engagemang, men att det är osannolikt att kundrepresentanter skulle välja att utnyttja klagorätten i någon större utsträckning. Utredningen är också tveksam till om kunderna har möjlighet att nå framgång med sin talan i en eventuell domstolsprocess. Utredningen menar i stället att kundernas påverkansmöjligheter blir större om de kommer in tidigare i processen och att andra åtgärder för att öka transparensen och delaktigheten därför bör övervägas.

Andra åtgärder för att öka kundernas delaktighet

De flesta bedömare är överens om att kunderna är en svag part på el- och naturgasmarknaderna. Det kan förklaras av att verksamheterna bedrivs i form av naturliga monopol och att den reglering som sker endast medför indirekt påverkan på de nätavgifter som kunderna möter. Att kunderna har en svag ställning i frågor som rör regleringen av el- och gasnätsföretag är dock inget unikt för Sverige. Situationen är liknande i många länder och diskussioner om hur deras ställning kan stärkas har exempelvis förts i Finland, Tyskland och Australien⁴². Även Acer har lyft vikten av att öka nätanvändarnas delaktighet, exempelvis i en rapport från januari 2023.⁴³ Acer framhåller där att nätanvändarna bör få en mer aktiv roll för att tillsyns-

⁴² Se exempelvis Biggar D. (2011), *Public utility regulation in Australia*.

⁴³ ACER (2023), *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe*, s. 69 ff.

myndigheternas beslut ska bli bättre underbyggda och få en större acceptans. Acer anser, utifrån artikel 59.9 i direktiv (EU) 2019/944, att det är viktigt att viss avgiftsrelaterad information hålls allmänt tillgänglig och publiceras.

I litteraturen framhålls ofta att kontinuerlig dialog, transparens och långsiktiga överenskommelser är avgörande för acceptans av nätavgifternas utveckling. Det finns också stöd för att modeller där kunder har möjlighet att påverka genom exempelvis att lämna omdömen om sina nätföretag och således skapa en sorts konkurrens mellan nätföretagen, leder till lägre nätavgifter. I en svensk kontext skulle det exempelvis kunna handla om att kunderna får lämna omdömen som utgör grund för att utvärdera nätföretagens ledning. Att engagemang och involverande av kundkollektivet på sikt kan leda till lägre nätavgifter har bekräftats i ett flertal studier.⁴⁴

I teorin anses en förhandlingsprocess mellan kundsidan och nätföretagen, där tillsynsmyndigheten agerar facilitator, vara en bra lösning för att åstadkomma rimliga nätavgifter.⁴⁵ Detta är dock inget vanligt upplägg i praktiken. I de flesta jämförbara länder liknar situationen den svenska, där regleringsprocessen främst berör nätföretagen och tillsynsmyndigheten. För att kunderna ska kunna ta en mer aktiv roll i frågor som rör nätregleringen bör de involveras på ett tidigt stadium och ha möjlighet att framföra synpunkter redan när metoderna för beräkning av intäktsramar tas fram. Här finns flera exempel som kan fungera som inspiration och ett av de mer konkreta återfinns i den finska lagstiftningen. Där togs nyligen beslut om att en bestämmelse ska införas, som innebär att den finska tillsynsmyndigheten måste ha en offentlig konsultation när metoderna ska beslutas ("innan besluten om fastställande meddelas"). Syftet med bestämmelsen är att få till stånd en öppnare process och stärka kundernas insyn i regleringen.⁴⁶ Tillsynsmyndigheten förväntar sig ett relativt stort intresse och avser att publicera en sammanställning av inkomna synpunkter. Myndigheten har också avsatt tid i processen för att kunna justera metoderna.⁴⁷

⁴⁴ Leroux A. och Söderberg M. (2023), *Network Regulation under electoral competition*.

⁴⁵ Se exempelvis Littlechild S. (2021), *Incentive-based regulation: An historical perspective and a suggestion for the future*.

⁴⁶ Uppgifter från samtal med finska Arbets- och näringsministeriet i december 2022 och den finska regeringens proposition RP 318/2022 rd.

⁴⁷ Uppgifter från den finska tillsynsmyndigheten, Energimyndigheten/Energiavirasto, mars 2023.

Offentliga och öppna konsultationer inför beslut om nätavgifter är relativt vanliga även i andra europeiska länder. I Storbritannien beslutas om intäktsramar formulerade som nätavgiftstak. Inför beslut sker ett omfattande samråd med relevanta aktörer som kan pågå under två år. Svar och beslut publiceras på marknadsövervakningsmyndigheten Ofgems hemsida. Ofgem publicerar också regelbundet rapporter om hur nätföretagen förhåller sig i förhållande till intäktsramen.⁴⁸ I Luxemburg är nätföretagen relativt få och tillämpar samma nätavgifter. Metoderna för att beräkna intäktsramarna är föremål för offentlig konsultation innan beslut fattas.⁴⁹ Det finns även exempel på länder där aktörerna deltar i en formaliserad rådgivande grupp och positiva erfarenheter redogörs för i litteraturen från bland annat Tyskland⁵⁰ och Skottland⁵¹.

Exempel på reglering om samråd finns även i svensk lagstiftning. I lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, föreskrivs i 5 kap. 36–37 §§ att när regleringsmyndigheten avser att fatta vissa typer av beslut ska myndigheten upprätta ett förslag och ge berörda parter skälig tid att yttra sig över förslaget. Tiden ska uppgå till minst 30 dagar om det inte finns särskilda skäl mot det. I 5 kap. 38–42 §§ finns även andra bestämmelser om samråd inom Europeiska unionen. Enligt 5 kap. 43 § kan tillfälliga beslut meddelas utan samråd under vissa förutsättningar.⁵²

Det finns således möjlighet att lagstifta om att tillsynsmyndigheten ska samråda med relevanta aktörer, exempelvis kundorganisationer. Ei har i tidigare kontakter med kundorganisationer dock upplevt att intresset varit svagt och frågan är om ett allmänt samrådsförfarande räcker för att kundernas delaktighet ska öka. En möjlighet är att specifikt peka ut några organisationer som ska höras när metoderna för beräkning av intäktsramar tas fram. Det skulle exempelvis kunna handla om att Ei inhämtar ett yttrande från Konsumentverket i frågor som har särskild betydelse för konsumenterna. Konsumentverket har sedan tidigare slutit ett avtal med Ei om att sam-

⁴⁸ CEER, *Report on Regulatory Frameworks for European Energy Networks 2022*, s. 64.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 82 f.

⁵⁰ Till exempel samrådsgruppen med flygbolag och flygplatsrepresentanter på Hamburgs flygplats som under lång tid har fungerat som ett slags nämnd för att besluta om villkor och storlek på flygplatsens avgifter.

⁵¹ Ett forum som inrättades 2011 för att stärka kundernas intressen i vattenfrågor, där också företag och tillsynsmyndighet ingår anses ha blivit en stor framgång som har medfört en effektivare reglering som ger bättre förutsättningar för företagen, se Littlechild S. (2014), *The Customer Forum: Customer engagement in the Scottish water sector*.

⁵² För förarbeten till bestämmelserna, se prop. 2021/22:136, s. 236 ff.

arbeta i syfte att förbättra energimarknadernas funktion med ökad regelfterlevnad och ett högt konsumentskydd.⁵³ Ett exempel på en sådan konstruktion finns i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation, där regleringsmyndigheten Post- och telestyrelsen ska inhämta ett skriftligt yttrande från Konkurrensverket i vissa typer av frågor.⁵⁴

10.4 Kunderna ska beredas möjlighet att lämna synpunkter på metoderna för bestämmande av intäktsramar

Förslag: För att stärka kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden bör de ges möjlighet att lämna synpunkter på metoderna som används för bestämmande av intäktsramar. Tillsynsmyndigheten ska därför, innan nätföretagen ska lämna uppgifter för bestämmande av intäktsramar, publicera preliminära metoder. Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska tillsynsmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på de preliminära metoderna. Det är tillsynsmyndigheten som avgör på vilket sätt publiceringen ska ske och hur synpunkterna ska tas om hand.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen menar att en uttrycklig klagorätt för kunder i ellagen och naturgaslagen inte har förutsättningar att skapa en större delaktighet och riskerar därmed att bli en verkningslös åtgärd. För att kunderna ska bli mer insatta i hur intäktsramarna kan komma att påverka dem och få ett verkligt inflytande bör de involveras på ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Utredningen menar därför att kunderna bör beredas möjlighet att ge synpunkter på de metoder som ligger till grund för beräkningen av intäktsramarna, snarare än att överklaga de beslut som fattas till följd av regelverket.

⁵³ Energimarknadsinspektionen, Dnr 2022/1095, avtal mellan Energimarknadsinspektionen och Konsumentverket.

⁵⁴ 5 kap. 1 § förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.

Samråd kring metoderna som används för att beräkna intäktsramarna sker i viss utsträckning redan i dag. Ei har kontakter med olika kundrepresentanter som därigenom får möjlighet att framföra synpunkter. Dessa företräder dock i regel resursstarka kundgrupper, som exempelvis branschorganisationer för energiintensiva sektorer. Utredningen menar att det finns andra kundgrupper, exempelvis konsumenter, som bör ges möjlighet att bli mer delaktiga, även om det finns ett formaliserat samarbete mellan Konsumentverket och Ei om att tillvarata denna grupps intressen.

Utredningen menar att det finns ett värde i att i lagstiftningen tydliggöra en förväntan på att ett samråd ska ske. Detta ställer krav på att Ei ska skapa en tydlig process där olika kundgrupper involveras på ett strukturerat sätt. Därmed blir kundinflytandet överblickbart och någonting som alla aktörer behöver förhålla sig till. Det ger också ett tydligt signalvärde till myndigheter, nätföretag och kundorganisationer. Det kan vidare noteras att en liknande bestämmelse nyligen har arbetats fram i Finland.

Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheten, i ellagen nätmyndigheten, ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsramar innan tillsynsperioden börjar. För att ge tid för relevanta aktörer att inkomma med synpunkter är det lämpligt att de publiceras med sådan framförhållning att det finns skälig tid för yttrande innan tillsynsperioden börjar. Representanter för el- och gasnätföretag, kundorganisationer samt andra relevanta aktörer bör vid publiceringen ges möjlighet att lämna synpunkter på metoderna och det är viktigt att Ei eftersträvar deltagande från flera olika kategorier inom kundkollektivet för att skapa förutsättningar för en balanserad beslutsprocess. Ei bör vidare, senast när beslutet om intäktsram meddelas, redogöra för de synpunkter som inkommit på metoderna. Syftet är att ge en återkoppling på hur de inkomna synpunkterna har hanterats. Det är dock viktigt att understryka att det är myndighetens ansvar att avgöra hur synpunkterna ska omhändertas.

Det föreslagna angreppssättet skiljer sig från hur kunderna tidigare har behandlats i lagstiftningen om intäktsramar. I förarbetena har kundperspektivet ibland tagits upp i konsekvensutredningsavsnitten⁵⁵, men i övrigt kan utredningen inte finna att kundkollektivets intressen har berörts i någon större utsträckning. I tidigare konsekvensutredningar anges bland annat att ett tydligare regler-

⁵⁵ Se till exempel prop. 2013/14:85, s. 24.

ing bör gynna kunderna genom att det blir en större förutsägbarhet och större stabilitet i el- och gasnätavgifterna. En tillsynsmyndighet med större befogenheter kan också leda till stabilare prisutveckling och mer förutsebara avgifter för kunderna. Dessa aspekter berörs också i EU-lagstiftningen, bland annat när det gäller konsumenter i artikel 5, kapitel III (artikel 10–29) och artikel 60.4 i elmarknadsdirektivet. Konsumentskyddsaspekter tas även upp i artikel 3 och artikel 41.13 i gasmarknadsdirektivet samt bilaga I till detta direktiv. Det är således inte främmande för EU-lagstiftningen att föra in kundperspektivet på ett tydligare sätt än vad som är fallet i dag.

Utredningen har undersökt möjligheten att inrätta en rådgivande grupp med representanter från akademien, med uppdrag att ge inspel till tillsynsmyndighetens metodarbete. De erfarenheter som finns av en sådan konstruktion i andra länder har dock varit blandade och utredningen menar att tillsynsmyndigheten vid behov själv kan tillätta ett sådant organ.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att uttryckliga lagregler om kundernas medverkan i processen för att ta fram metoder för beräkning av intäktsramar, tillsammans med förslag som säkerställer att tillsynsmyndighetens befogenheter inte inskränks, bör leda till en starkare ställning för kunderna på el- och gasnätmarknaden.

11 Förändrad sammansättning av rätten vid domstolsprövningarna

11.1 Särskilda sammansättningsregler kan införas för mål om förhandsprövning

Bedömning: I prövningarna av besluten om intäktsramar enligt ellagen och naturgaslagen skulle särskilda ledamöter i form av ekonomiska experter i domstolen kunna bidra till rättens sammantagna kompetens och till att förkorta processtiderna. Nackdelarna är främst av praktisk karaktär, då det kan uppstå svårigheter vid förordnandet av lämpliga personer.

Om bestämmelser om särskilda ledamöter ska införas är det lämpligt att de konstrueras så att förvaltningsrätten avgör dessa mål med två ekonomiska experter och två lagfarna ledamöter. Vid motsvarande prövning i kammarrätten kommer rätten att bestå av två ekonomiska experter och tre lagfarna ledamöter.

Skälen för utredningens bedömning

Nedan redogörs för det gällande regelverket kring sammansättningen i de domstolar som hanterar prövningen av frågor om reglering av el- och naturgasnät. Då lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK) lyfts fram i utredningsdirektiven som en möjlig inspirationskälla redogörs också för sammansättningsreglerna i denna lag.

Förvaltningsrätten

En förvaltningsrätt är i regel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän. Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en och detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Detta framgår av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD.¹ Särskilda bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns bland annat i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och LEK.

I LEK föreskrivs att vid vissa typer av överprövningar² ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter, om inte något annat följer av 18 § LAFD. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som förordnar dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter för viss tid. Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

När det gäller prövningar av beslut enligt ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403) finns inga särskilda bestämmelser om domstolens sammansättning. Rättens sammansättning framgår därmed av LAFD. Rätten har dock enligt 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, möjlighet att inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller anlita annan sakkunnig i frågan. Utredningen har inte funnit några uppgifter som visar att domstolarna har utnyttjat denna möjlighet vid avgörande av mål om intäktsramar, utan utlåtanden från sakkunniga har endast åberopats av parterna. När Energimarknadsinspektionen (Ei) har begärt att domstolen, dvs. Förvaltningsrätten i Linköping, ska ta in ekonomiska experter för att tolka parternas sakkunnigutlåtanden har begäran avslagits.³

¹ 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

² Se 15 kap. 6 och 8 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

³ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen i november 2022 och samtal med representant för Förvaltningsrätten i Linköping i oktober 2022.

Kammarrätten

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Detta framgår av LAFD.⁴ Särskilda bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns bland annat i fastighetstaxeringslagen och LEK.

I LEK föreskrivs att vid vissa typer av överprövningar⁵ ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Kammarrätten är dock domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket LAFD och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet. Det finns härutöver ytterligare regler om sammansättningen, exempelvis när det gäller behandlingen av frågor om prövningstillstånd. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som förordnar dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter för viss tid. Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

När det gäller prövningar av beslut enligt ellagen och naturgaslagen finns inga särskilda bestämmelser om domstolens sammansättning. Rättens sammansättning regleras alltså i LAFD. Kammarrätten har dock, på samma sätt som förvaltningsrätten, enligt 24 § FPL möjlighet att inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller anlita annan sakkunnig i frågan. Utredningen har inte funnit några uppgifter om att Kammarrätten i Jönköping har utnyttjat denna möjlighet vid avgörande av mål om intäktsramar och när Ei har begärt att rätten ska ta in ekonomiska experter har deras begäran avslagits.⁶

Andra rättsområden

Specifika sammansättningsregler som gäller vid prövning av fall där särskild kompetens är nödvändig finns också i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar. I lagen föreskrivs att rätten, förutom

⁴ 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵ Se 15 kap. 6 och 9 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

⁶ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen och intervjuer med representanter för Kammarrätten i Jönköping i november 2022.

lagfarna domare, i vissa fall också ska bestå av ekonomiska experter och/eller tekniska ledamöter (dvs. patentråd och tekniska experter).

Bakgrunden till denna ordning redogörs bland annat för i promemorian Patent- och marknadsdomstol (Ds 2014:2) och prop. 2015/16:57 Patent- och marknadsdomstol. Där argumenteras för att det i all domstolsprövning är angeläget att det finns förutsättningar för rätten att förstå och objektivt analysera det av parterna framlagda processmaterialet. I en kontradiktorisk domstolsprocess är det primärt parternas sak att tillföra målet nödvändig utredning och expertis, vilket kan ske genom att använda sakkunnigbevisning, men när det gäller vissa mål- och ärendetyper kan en sådan ordning inte tillgodose det behov som finns av kunskaper i relevanta sakfrågor på ett mer allmänt plan. Det konstateras att en medverkan av ledamöter med särskild sakkunskap ökar förutsättningarna för materiellt riktiga domslut. Slutsatsen är att det eventuella behovet av teknisk eller ekonomisk kompetens i ett mål eller ärende i patent- och marknadsdomstolarna i första hand bör tillgodoses genom att ledamöter med sådan kompetens ingår i rätten.⁷

Bestämmelser av liknande art finns i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Mark- och miljödomstolen ska, om inte annat är föreskrivet, bestå av en lagfaren domare och ett tekniskt råd.⁸ Ett tekniskt råd ska ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. I mark- och miljödomstolen dömer också särskilda ledamöter. En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde, av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av vatten- och avloppsfrågor.

I regeringens proposition 2009/10:215 Mark- och miljödomstolar beskrivs hur syftet med lagstiftningen är att de tekniska råden och de särskilda ledamöterna sammantaget ska ha en heltäckande kompetens.⁹ I propositionen anges vidare att de tekniska råden bör ha sin huvudsakliga placering vid en angiven domstol, men ha tjänstgöringsskyldighet vid samtliga mark- och miljödomstolar. På samma sätt bör de särskilda ledamöterna vara verksamma i mark- och miljödomstolarna, men företrädesvis verka vid en viss angiven domstol.

⁷ Se exempelvis prop. 2015/16:57, s. 214 ff.

⁸ 2 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁹ Prop. 2009/10:215, s. 125.

Det garanterar att domstolsorganisationen totalt sett har den kompetens som behövs för att handlägga målen och det får sedan ankomma på domstolen att i varje enskilt fall se till att ett mål avgörs med lämplig sammansättning.

Det är värt att notera att mark- och miljödomstolen ges viss frihet att själv bestämma inslaget av lagfarna domare, tekniska råd och särskilda ledamöter. Om det ska ingå andra än lagfarna domare i rätten är det under vissa förutsättningar rättens ordförande som med hänsyn till de frågor som prövas i målet eller ärendet bestämmer vilka som ska ingå.¹⁰

Vid prövning av ett överklagande i Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Ett tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt.¹¹ Även i Mark- och miljööverdomstolen bestämmer rättens ordförande vilka som ska ingå i rätten med hänsyn till de frågor som prövas i målet.¹²

Den senaste ändringen av sammansättningsreglerna i 2 kap. lagen om mark- och miljödomstolar,¹³ innebär att sammansättningen i domstolen i större utsträckning än tidigare ska bestämmas utifrån det enskilda målets karaktär.¹⁴ En viktig princip är fortfarande att tyngdpunkten i prövningen ska ligga i första instans. Det innebär dock inte nödvändigtvis att behovet av teknisk kompetens alltid är mindre i överklagade mål än i mål som avgörs i första instans. I förarbetena lyftes behovet av teknisk kompetens i det specifika målet som ytterst avgörande för sammansättningen.¹⁵

Förekomsten av särskilda ledamöter i domstolar

Att ha experter utan juridiskt kunnande i rätten har diskuterats i åtskilliga utredningar genom åren. En utförlig genomgång av argumentationen för och emot särskilda ledamöter återfinns exempelvis i regeringens proposition 1984/85:178¹⁶ om domstolarna och ekobrotten m.m. Där konstateras att det inte finns några avgörande

¹⁰ 2 kap. 8 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

¹¹ 2 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar.

¹² 2 kap. 10 b § lagen om mark- och miljödomstolar.

¹³ SFS 2021:459.

¹⁴ Prop. 2020/21:104.

¹⁵ Prop. 2020/21:104, s. 13 f.

¹⁶ Prop. 1984/85:178, s. 16 ff.

principiella eller praktiska nackdelar med en ordning där experter deltar som ledamöter i rätten. I propositionen argumenteras vidare för att medverkan av experter i ekonomiska och skatterättsliga prövningar kan öka förutsättningarna för materiellt riktiga domar och effektiva domstolsprocesser.

Förekomsten av särskilda ledamöter i dag är en naturlig del av rättsväsendet och särskilda ledamöter deltar i flera olika typer av mål och ärenden hos domstolarna, däribland de allmänna förvaltningsdomstolarna. Syftet är att säkerställa att domstolar kan avgöra mål och ärenden effektivt samt med den kompetens som är nödvändig. Reglerna bör dessutom vara förutsebara och tydliga. Det är också viktigt att sammansättningsreglerna tar hänsyn till principen om att tyngdpunkten i den dömande verksamheten ska ligga i första instans och att reglerna i möjligaste mån är enhetliga för de typer av mål och ärenden som är föremål för den samlade domstolsprövningen.

I förvaltningsrätten och kammarrätten deltar så kallade värderingstekniska ledamöter i mål om fastighetstaxering.¹⁷ Särskilda ledamöter förekommer även i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen.¹⁸ Därutöver deltar också särskilda ledamöter som ekonomiska experter i mål enligt LEK¹⁹ samt som särskilda ledamöter i mål enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt²⁰. I det sista exemplet ska en av de särskilda ledamöterna ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap.

Förordnandet av särskilda ledamöter hanteras i praktiken av Domarnämnden, som är en statlig myndighet som bildades 2011 när lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare trädde i kraft. Förordnandet sker i enlighet med förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol, där det specificeras i vilka fall ledamöterna ska förordnas.

¹⁷ Se 21 och 22 kap. fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

¹⁸ 13 a och 17 b §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 13 kap. kommunallagen (2017:725).

¹⁹ 15 kap. 8 och 9 §§ lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

²⁰ 12 a och 13 §§ lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Erfarenheter av särskilda ledamöter i domstol

Representanter från domstolarna som utredningen har varit i kontakt med har framhållit att de särskilda ledamöternas deltagande är värdefullt och att de inte enbart bidrar med avgörande sakkunskap utan även kan vara behjälpliga med synpunkter på domskrivning. Det praktiska förfarandet har i regel fungerat bra och det har inte upplevts som svårt att hitta lämpliga personer. Ibland har det dock uppstått situationer där de särskilda ledamöternas deltagande har varit en begränsande faktor. I vissa fall har det varit svårt att hitta lämpliga tider att träffas, särskilt i långa domstolsprocesser där rätten behöver sammanträda vid flera tillfällen. En av de intervjuade menar också att det vid vissa tillfällen har uppstått jävssituationer och att de särskilda ledamöternas deltagande gör att mer planering och bättre framförhållning behövs. Överlag har dock de som utredningen talat med framfört positiva erfarenheter av att arbeta med särskilda ledamöter och flera har framfört att deras närvaro har underlättat domstolens arbete avsevärt.²¹

Att det finns goda erfarenheter av särskilda ledamöter betyder dock inte att domstolarna anser att det bör införas i flera typer av prövningar. Inom ramen för SOU 2014:76²² genomfördes en enkätundersökning till landets samtliga förvaltningsrätter och kammarrätter samt till Högsta förvaltningsdomstolen. En av frågeställningarna var huruvida domstolarna ansåg att särskilda ledamöter bör införas i flera typer av fall, främst skatterelaterade mål. Endast en förvaltningsrätt ansåg i sitt svar att det skulle kunna vara intressant med särskilda ledamöter med ekonomisk fackkunskap. Inte heller bland de ombud som svarat på enkäten framkom önskemål om införande av särskilda ledamöter. Domstolarna framförde flera invändningar, däribland praktiska problem som svårigheten att hitta lämpliga personer oberoende från de parter som domstolsprövningarna berör, samt att de särskilda ledamöterna medför att kostnaderna för att hantera dessa mål ökar. Domstolarna menade vidare att de yttranden av sakkunniga som parterna förser domstolarna med vanligtvis är tillräckliga och att sådana yttranden är lättare för den andra parten att bemöta.²³ Utredningen menar att dessa principiella invänd-

²¹ Uppgifter från intervjuer med representanter för Post- och telestyrelsen, Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping i oktober och november 2022.

²² SOU 2014:76, Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.

²³ SOU 2014:76, s. 270 ff.

ningar, trots att de främst berörde andra typer av mål, är relevanta även i detta sammanhang.

När det gäller de praktiska konsekvenserna av att särskilda ledamöter deltar i domstolsarbetet kan jämförelse göras med prövningarna som sker enligt LEK. Förvaltningsrätten i Stockholm uppger att det är den juristdomare som är ordförande i målet som påkallar behovet av ekonomiska experter. Det finns en lista där det framgår vilka experter som finns att tillgå. Därefter kallar en domstolshandläggare slumpvis två experter från listan till sammanträdet eller förhandlingen. De kallas till föredragning, sammanträde eller förhandling i ett sådant mål där ekonomiska experter krävs vid prövningen av målet enligt LEK.²⁴ De deltar inte i beredningen eller handläggningen av målet. De blir kallade en vecka innan och får då tillgång till handlingarna i målet. Parterna ges inte möjlighet att lämna synpunkter på de ekonomiska experterna. Om en person är jävig får denne inte delta i handläggningen eller dömandet av målen.²⁵ De ekonomiska experterna förväntas, liksom rätten i övrigt, uppmärksamma rättens ordförande om en sådan situation skulle uppstå. Vid en förhandling kan även parterna uppmärksamma detta. Om jävet uppmärksammas först efter det att målet är avgjort kan det leda till att målet behöver tas om. Domstolen uppger att det endast handlar om ett par mål varje år där ekonomiska experter behöver delta.²⁶

Tidigare diskussion om särskilda sammansättningsregler i prövningar av beslut om intäktsramar

Frågan om behovet av särskilda sammansättningsregler i prövningar av beslut om intäktsramar är inte ny. År 2000 föreslog den så kallade Elnätsutredningen i sitt delbetänkande att länsrätt och kammarrätt skulle bestå av särskilda ledamöter, varav en ekonomisk expert, vid prövning av mål enligt ellagen. Motiveringen var att målen enligt ellagen har en mycket speciell beskaffenhet, och rör ett område där domstolarna inte tidigare har någon erfarenhet. Den särskilda kompetensen ansågs leda till att målen kunde behandlas snabbt och effektivt.²⁷

²⁴ 15 kap. 8 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

²⁵ Jämför 4 kap. 13 § rättegångsbalken och 41 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²⁶ Uppgifter per e-post från chefsrådet vid Förvaltningsrätten i Stockholm i januari 2023.

²⁷ SOU 2000:90, s. 76 f.

I regeringens proposition 2001/02:143 behandlade regeringen förslaget och delade där utredningens bedömning att det emellanåt tog väldigt lång tid innan en fråga slutligt avgjorts och att detta var ett problem. Regeringen menade dock att de lagändringar som genomförts skulle innebära att en tydligare praxis utvecklades och att det därför inte fanns tillräckliga skäl att införa en bestämmelse om särskilda ledamöter i länsrätterna och kammarrätterna. Regeringen skrev dock att man avsåg att återkomma i frågan om problemet med för långa handläggningstider i domstolarna inte avhjälpes.²⁸

Diskussionen om särskilda ledamöter har därefter återkommit vid flera tillfällen. År 2016 framförde Ei till Regeringskansliet att det är nödvändigt att domstolen har tillgång till objektiv ekonomisk expertis i form av särskilda ledamöter. Myndigheten hänvisade till att man i flera mål har begärt att domstolen ska utse ekonomiska experter med stöd av 24 § FPL, men att rätten avslagit myndighetens begäran med hänvisning till att parterna hade åberopat utlåtanden från olika experter som gjort sina beräkningar enligt vedertagna ekonomiska metoder. Ei delade inte denna uppfattning och underströk i sin inlägga att det finns stora risker med att domstolens avgörande enbart grundas på en bedömning av partsinlagor.²⁹ Ei:s begäran tillstyrktes av Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, HSB, Riksbyggen, SABO och Villaägarna, som i en egen skrivelse ställde sig bakom myndighetens skrivelse. Organisationerna framhöll att det är rimligt att domstolen har egna ekonomiska experter i mål som handlar om intäktsramar för el och gas, eftersom det handlar om så stora värden.³⁰ Regeringen har inte föreslagit några åtgärder med anledning av de inkomna skrivelserna.

Behovet av ekonomisk expertis i domstolsprövningar av beslut om intäktsramar

Som redogörs för ovan finns i dag inga särskilda bestämmelser om rättens sammansättning vid prövning av frågor som rör reglering av el- och naturgasnät i allmän förvaltningsdomstol. Att prövningarna gällande intäktsramar är omfattande och innehåller komplicerade företagsekonomiska överväganden har medfört att parterna i proces-

²⁸ Prop. 2001/02:143, s. 77 ff.

²⁹ Skrivelse till Regeringskansliet, diarienummer M2016/01626.

³⁰ Skrivelse till Regeringskansliet, diarienummer M2016/01626.

serna återopat ett stort antal utlåtanden från sakkunniga och experter. Även om dessa experter gör sina bedömningar med vedertagna ekonomiska metoder kan de landa i vitt skilda slutsatser, något som också har uppmärksamats i domsluten.³¹ Att de sakkunniga drar olika slutsatser gör att stora krav ställs på domstolarna i arbetet med att tolka och avgöra relevansen av dessa utlåtanden. Det bör noteras att en sådan bedömning av vilken vikt man ska lägga vid de olika utlåtandena inte är att betrakta som ovanlig, utan förekommer i många typer av domstolsprövningar. Domstolen landar då i en prövning av bevisstyrka snarare än det materiella innehållet. En skillnad mot andra prövningar i förvaltningsrätten och kammarrätten är dock den omfattande förekomsten av sakkunnigutlåtanden i ärenden om förhandsprövning av intäktsramar. Samtidigt bör noteras att antalet sakkunnigutlåtanden har varierat och varit färre i de senare prövningarna.³²

Utredningen har pratat med personer med erfarenhet av de specifika domstolsprövningarna, vilka har haft olika åsikter om det potentiella värdet av ekonomiska experter i rätten. Även om de flesta har indikerat att ökad sakkunskap skulle vara välkommen, har vissa respondenter lagt stor vikt vid svårigheter av praktisk karaktär. Det har exempelvis framförts farhågor om att det kan vara svårt att hitta experter med tillräcklig kunskap som inte har koppling till någon av parterna. Frågetecken har även rests om hur rättens arbete ska formuleras. Prövningarna pågår under lång tid och experterna skulle behöva vara delaktiga i arbetet vid flera tillfällen under en relativt lång tidsperiod.³³

Nuvarande möjlighet att ta in ekonomisk expertis

Även för det fall att det anses vara värdefullt att ha tillgång till ekonomiska experter i rätten är frågan om regler om särskilda ledamöter behöver införas, eller om rättens nuvarande möjlighet att inhämta yttranden³⁴ är tillräcklig. Att domstolarna tidigare har avslagit Ei:s begäran om att ta in ekonomiska experter i prövningarna kan tolkas

³¹ Se till exempel Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 november 2014 i mål nr 61-14, s. 47 ff.

³² Uppgifter från intervjuer med representanter för Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping i oktober och november 2022.

³³ Uppgifter från intervjuer med representanter för Förvaltningsrätten i Linköping och diskussioner med representanter för nätföretag och Energimarknadsinspektionen i oktober och november 2022.

³⁴ 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

som att domstolen har ansett sig ha tillräcklig kompetens för att hantera de aktuella fallen. Representanter för domstolarna har dock till utredningen framfört att det främst var argument av praktisk karaktär som motiverade dessa avslag. Man har också framfört att det i de specifika prövningarna där begäran avslogs hade skickats in ett stort antal omfattande sakkunnigutlåtanden och att man därför ansåg att det redan fanns en tillräcklig bredd i den ekonomiska analysen. Flera aktörer som utredningen har talat med har i detta sammanhang påpekat att eventuella ekonomiska experter bör delta i hela processen, snarare än att komma in för en begränsad punktinsats.³⁵

De praktiska problem som är förknippade med möjligheten för domstolarna att enligt 24 § FPL inhämta yttranden från sakkunniga, har också diskuterats vid införandet av möjligheten att förordna särskilda ledamöter inom andra rättsområden. När det gäller överprövning av vissa mål som enligt LEK ska handläggas skyndsamt³⁶, har det framförts att inhämtande av yttrande från sakkunniga är tidsödande och därför svårt att förena med krav på skyndsamt handläggning.³⁷

Förordnande av lämpliga experter

De ekonomiska experter som tjänstgör som särskilda ledamöter inom andra rättsområden förordnas av Domarnämnden, vilket har redogjorts för tidigare i detta avsnitt. I urvalsprocessen kan Domarnämnden kontakta närliggande universitet och efterfråga förslag på personer. Förslagen stäms därefter av med de aktuella domstolarna innan Domarnämnden fattar beslut om förordnande. Då ersättningen är relativt liten kan det ibland vara svårt att hitta lämpliga personer, men vanligtvis är befintliga experter intresserade av att fortsätta. Därför är det ofta endast vid det första tillfället när experter ska förordnas som ett större antal personer behövs.³⁸

I praktiken utgörs de ekonomiska experterna av personer med relevant bakgrund från akademien och med goda allmänna företags- och nationalekonomiska kunskaper, snarare än av personer med stor branschspecifik erfarenhet. Så är fallet både i de prövningar som sker

³⁵ Uppgifter från intervjuer med representanter för Förvaltningsrätten i Linköping, elnätsföretag samt nuvarande och tidigare representanter för Kammarrätten i Jönköping, i oktober och november 2022.

³⁶ 15 kap. 6 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

³⁷ Se exempelvis diskussionen på s. 19 i prop. 2006/07:119.

³⁸ Uppgifter från samtal med Domarnämnden, december 2022.

enligt LEK och i patent- och marknadsdomstolarna.³⁹ Detsamma gäller för flera av de sakkunniga som parterna själva har anlitat i mål där Ei:s beslut om intäktsramar har överklagats.

Som har beskrivits ovan har flera aktörer som utredningen pratat med lyft svårigheten att hitta lämpliga ekonomiska experter som ett potentiellt problem. Motsvarande farhågor restes när ekonomiska experter skulle införas för vissa måltyper enligt LEK. Ur förarbetena kan konstateras att en lång rad remissinstanser, däribland Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket och Post- och telestyrelsen, ifrågasatte hur det skulle gå att säkerställa att experterna hade tillräckliga kunskaper och tillräcklig branschkunedom. Regeringen bemötte invändningarna med att hänvisa till att prövningarna innefattar komplicerade ekonomiska bedömningar och att de har stor betydelse för samhällsekonomin och främjandet av konkurrens. Man menade att ett system med sakkunniga experter som deltar i avgörandena tillför värdefull sakkunskap och hänvisade också till att särskilda ledamöter används inom flera andra rättsområden. Regeringen uttryckte vidare att den kompetens som efterfrågas synes vara allmän ekonomisk kompetens, snarare än särskild kompetens när det gäller elektronisk kommunikation. Därmed skulle företagsekonomer och nationalekonomer som förordnats att tjänstgöra i mål enligt konkurrenslagen även kunna förordnas i målen enligt LEK.⁴⁰

Domstolens sammansättning med ekonomiska experter

Hur den faktiska satsen skulle se ut i prövningarna av beslut om intäktsramar beror på hur många särskilda ledamöter som förordnas och antalet övriga ledamöter. I utredningsdirektiven har de prövningar som sker enligt LEK lyfts fram som en möjlig inspirationskälla.

I mål enligt LEK deltar två ekonomiska experter och två lagfarna ledamöter vid prövningen av så kallade SMP-beslut⁴¹. Rätten är dock domför med en lagfaren domare ensam i specifika situationer som anges i 18 § LAFD. Det handlar exempelvis om åtgärder för bered-

³⁹ Uppgifter från intervjuer med representanter för Kammarrätten i Stockholm samt nuvarande och tidigare representanter för Kammarrätten i Jönköping, i oktober och november 2022.

⁴⁰ Prop. 2006/07:119, s. 18 f.

⁴¹ SMP (Significant Market Power); operatörer med betydande inflytande på en marknad pekas ut genom beslut av Post- och telestyrelsen.

ning av mål och andra beslut som inte innebär att mål avgörs slutligt samt avgörande av mål av enkel beskaffenhet. Vid prövning i kammarrätten består rätten av två ekonomiska experter och tre lagfarna ledamöter. På samma sätt som i förvaltningsrätten finns andra regler om domförhet i vissa fall. Det är den lagfarna domare som ska vara rättens ordförande i det aktuella målet eller ärendet som bestämmer vilken eller vilka ekonomiska experter som ska ingå i rätten. I rätten ingår inga nämndemän.

Om motsvarande regelverk tillämpas i mål gällande beslutade intäktsramar för el- och naturgasnät innebär det att förvaltningsrätten kommer att avgöra dessa mål med två ekonomiska experter och två lagfarna ledamöter. Vid motsvarande prövning i kammarrätten kommer rätten att bestå av två ekonomiska experter och tre lagfarna ledamöter.

11.2 Två ekonomiska experter ska ingå i rätten

Förslag: Särskilda ledamöter ska delta när förvaltningsrätten och kammarrätten avgör mål om överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar för el- och naturgasnät. De beslut som avses är de beslut som tas upp i dagens 5 kap. 32 § ellagen respektive några av de beslut som tas upp i dagens 6 kap. 23 § naturgaslagen. Vidare omfattas, avseende naturgaslagen, beslut enligt den föreslagna bestämmelsen om omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats för ett annat naturgasföretag. Till detta bör även läggas de föreslagna bestämmelserna om att nätmyndigheten respektive tillsynsmyndigheten får besluta att ett underskott får rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden.

De särskilda ledamöterna ska vara ekonomiska experter. De ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Förvaltningsrätten ska avgöra sådana mål med två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Förvaltningsrätten ska dock vara domför med en erfaren ledamot ensam vid avgörandet av mål av enkel beskaffenhet samt beredningsbeslut och beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Kammarrätten ska vid avgörandet av dessa mål bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Vid avgörande av frågor om prövningstillstånd, och frågor som behandlas i samband därmed, ska dock kammarrätten vara domför med två lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert. Kammarrätten ska vara domför utan ekonomiska experter vid prövning som inte innebär att målet slutligt avgörs, vid beslut under beredningen av mål samt vid beslut som innebär att domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövas i sak. Kammarrätten ska vidare vara domför med en lagfaren ledamot vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet, vid avvísning av för sent inkomna överklaganden.

Om förordnandet för en ekonomisk expert löper ut under pågående handläggning av ett mål ska förordnandet ändå gälla med avseende på målet.

Skälen för utredningens förslag

Domstolsprövningarna av beslut om intäktsramar för el- och naturgasnät har varit omfattande och tidskrävande. En av de aspekter som har bidragit till de långa omloppstiderna är de bedömningar av komplicerade ekonomiska överväganden som rätten behöver göra. Det handlar exempelvis om att utifrån ekonomiska metoder och effekterna av att tillämpa dessa, avgöra vad som är en skälig kostnadstäckning och en rimlig avkastning enligt gällande regelverk. Parterna har i sina framställningar åberopat åtskilliga sakkunnigutlåtanden, framtagna av ekonomiska experter som trots användandet av vedertagna ekonomiska metoder har landat i olika slutsatser. Det har inneburit att domstolen tvingats bedöma de olika expertutlåtandenas kvalitet och relevans, något som i vissa fall kan innefatta komplicerade frågeställningar. Samtidigt avser prövningarna betydande värden och resultatet är av stor betydelse för samhället.

För överprövning av beslut om intäktsramar för el- och naturgasnät finns i dag inga särskilda bestämmelser utan det generella regelverket för allmänna förvaltningsdomstolar tillämpas. I LAFD finns bestämmelser om sammansättningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domstolen har vidare enligt 24 § FPL möjlighet att inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från

myndighet, tjänsteman eller anlita annan sakkunnig i frågan. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats av rätten.

Utredningen anser att det vore värdefullt om rätten hade tillgång till ekonomisk expertis för att kunna tolka de sakkunnigutlåtanden som åberopas av parterna. Att sakkunniga drar olika slutsatser behöver inte innebära att någon av dem har fel eller att utlåtandena är av bristande kvalitet, utan kan i stället förklaras med val av förutsättningar och ekonomisk metod. Det går heller inte att bortse från risken att parterna har ett egenintresse och därmed möjlighet att välja de sakkunnigutlåtanden som gynnar den egna sakframställningen.

Utredningen konstaterar vidare att det i svensk lagstiftning redan finns regler enligt vilka ekonomiska experter deltar vid överprövningen av mål som har likheter med de mål om intäktsramar som här analyseras. Ett syfte med införande av ekonomiska experter i annan svensk lagstiftning har bland annat varit att ge domstolen bättre förutsättningar för att hantera komplicerade ekonomiska frågeställningar och att handläggningen ska bli effektivare. Regeringen har också i en tidigare proposition med förslag till ändringar i ellagen framfört att särskilda sammansättningsregler kan bli aktuellt om domstolsprövningarnas långa omloppstider inte minskar.⁴²

Det faktum att domstolar i tidigare prövningar av beslut om intäktsramar har avslagit Ei:s begäran om att ta in yttranden från ekonomiska experter ser utredningen inte som ett tungt vägande skäl emot att sådana kan bidra med värdefull kompetens i rätten. De tidigare avlagen avsåg specifika situationer. Ett beslut att inte ta in en ekonomisk expert under en prövning innebär inte nödvändigtvis att samma domstol skulle vara negativ till att ekonomiska experter ingår i rätten under hela prövningen. Detta gäller särskilt i ljuset av att ett förfarande med att ta in ekonomiska experter i vissa fall kan vara relativt tidsödande i ett skede där domstolsprocessen många gånger har pågått länge.

När det gäller de praktiska problem som har framförts som argument mot ekonomiska experters deltagande i rätten har utredningen förståelse för dessa. Att ytterligare personer ska delta i rättens överläggningar vid flera tillfällen under en lång prövning medför risk för längre processtider, något som skulle kunna motverka syftet med utredningens översyn av överklagandebestämmelserna. Samtidigt menar utredningen att domstolen, genom att planera processerna på

⁴² Prop. 2001/02:143, s. 77 ff.

förhand, exempelvis avseende behov av antal överläggningsdagar, kan undvika att processtiderna regelmässigt förlängs. De ekonomiska experter som i dag deltar i avgörandena enligt LEK, deltar inte i målens beredning eller handläggning. Experterna deltar endast vid föredragning, muntlig förhandling och sammanträden (exempelvis överläggning). Ett liknande upplägg skulle kunna användas för de mål där experter deltar enligt ellagen och naturgaslagen.

Andra praktiska svårigheter kan bestå i att hitta lämpliga ekonomiska experter som har rätt kompetens och inte har kopplingar till någon av aktörerna på el- och naturgasområdet. Utredningen vill dock i detta sammanhang understryka att de ekonomiska experternas uppgift inte specifikt är att uttala sig om vilka ekonomiska metoder som ska användas i regleringen. Experterna ska bidra till domstolens arbete med att pröva huruvida tillsynsmyndighetens beslut är korrekt eller inte utifrån gällande regelverk. En viktig del i detta arbete är att bedöma de sakkunnigutlåtanden som parterna åberopar. Det är således rimligt att tänka sig att en mer generell ekonomisk expertis är tillräcklig, snarare än att experterna behöver ha omfattande kunskap om el- och gasnätmarknaden. En mer generell kompetens är också vanlig bland de ekonomiska experter som ingår i rätten inom andra rättsområden som utredningen har studerat och bland de experter som parterna tidigare har åberopat som sakkunniga i målen om intäktsramar. En sådan utgångspunkt och det faktum att det redan i dag finns ekonomiska experter förordnade inom andra rättsområden som kan användas även i dessa prövningar, bör medföra att risken för att inte hitta lämpliga personer minskar.

Utredningen menar samtidigt att det finns anledning att säkerställa att lagfarna ledamöter alltid har en avgörande påverkan på domslutet och att de särskilda ledamöterna inte är i majoritet. Om lika många särskilda ledamöter som lagfarna ledamöter ingår i rätten, har rättens ordförande den avgörande utslagsrösten.⁴³ Ett beprövat system för antalet ledamöter finns redan för prövningar enligt LEK. Utredningen ser fördelar med att tillämpa motsvarande regelverk kring antalet ledamöter och omröstning även vid prövningar på el- och naturgasområdet.⁴⁴

⁴³ 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 16 kap. 3 § rättegångsbalken.

⁴⁴ Angående sammansättningsregler, se förarbetena till lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, prop. 2006/07:119, s. 20.

Utredningen menar vidare att de särskilda ledamöternas deltagande bör begränsas till de beslut som tas upp i dagens 5 kap. 32 § ellagen, dvs. beslut om intäktsramar, samt beslut om omprövning och avvikelser från intäktsramarna. Motsvarande begränsning bör ske i förhållande till några av de beslut som nämns i dagens 6 kap. 23 § naturgaslagen, dvs. beslut om intäktsramar, samt beslut om omprövning och avvikelser från dessa intäktsramar. Några tillägg behöver dock ske med anledning av de föreslagna ändringarna i 5 kap. ellagen respektive 6 kap. naturgaslagen. Särskilda ledamöter bör även ingå i rätten vid överprövning av beslut om omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat naturgasföretag enligt den nya bestämmelsen i naturgaslagen. Till detta bör även läggas de föreslagna bestämmelserna om att nätmyndigheten respektive tillsynsmyndigheten får besluta att ett underskott får rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden. Även vid överprövning av dessa beslut bör alltså särskilda ledamöter ingå i rätten.

Utredningen anser vidare att Domarnämnden är väl lämpad att sköta förordnandet av de särskilda ledamöter som föreslås delta i dessa fall. Nämnden har en väl fungerande organisation för att bedöma och utse kompetenta personer och utredningen föreslår därför att uppgiften att förordna särskilda ledamöter bör delegeras till Domarnämnden.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det finns anledning att införa bestämmelser om särskild sammansättning vid överprövning av Ei:s beslut om intäktsramar i de allmänna förvaltningsdomstolarna och föreslår att ellagen, naturgaslagen och LAFD kompletteras med sådana bestämmelser samt att förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol kompletteras.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen om ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, ellagen och naturgaslagen ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

De nya bestämmelserna om skyndsam handläggning av mål om intäktsramar i de allmänna förvaltningsdomstolarna, ska endast tillämpas om det överklagade beslutet har meddelats efter ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om rättens sammansättning vid prövning av mål om intäktsramar i de allmänna förvaltningsdomstolarna ska endast gälla mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol efter ikraftträdandet.

12.1 Ikraftträdande

De lagändringar som är hänförliga till befintlig reglering som eventuellt inkräktar på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter som den tillerkänns i elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet, bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remittering av förslagen, beredning i Regeringskansliet och behandling i riksdagen, är en lämplig tidpunkt för ikraftträdande den 1 januari 2025.

Förslagen innebär att Energimarknadsinspektionen (Ei) behöver ta fram föreskrifter och anpassa sin verksamhet, så att myndigheten kan fullgöra de uppgifter som tillsynsmyndigheten har enligt elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet. Även med beaktande av

det arbete som Ei behöver utföra bedömer utredningen att förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2025.

Utredningen föreslår därför att förslagen om ändringar i ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403) ska träda i kraft den 1 januari 2025. Lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet bör följaktligen upphöra att gälla från och med samma datum. Detsamma gäller de förslag om ändringar i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, ellagen och naturgaslagen som är hänförliga till behovet av en effektivisering av domstolsprocesserna och som inte direkt följer av regleringen i elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet. Även avseende dessa författningsändringar är det angeläget med ett snabbt genomförande.

12.2 Övergångsbestämmelser

När det gäller förslagen som är hänförliga till 2–6, 8 och 12 kap. ellagen samt 3, 4, 6, 7 och 9 kap. naturgaslagen, kan utredningen inte se något uppenbart behov av eller i vissa fall ens någon möjlighet att meddela särskilda övergångsbestämmelser. Detta gäller såväl för de bestämmelser som upphävs och som inte ersätts av nya, som för de bestämmelser som tillkommer.

I de fall där den nationella regleringen anpassas till det EU-rättsliga regelverket, exempelvis i form av ett upphävande av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet, bedömer utredningen att det inte finns någon möjlighet att meddela särskilda övergångsbestämmelser. Eftersom författningsändringarna är en följd av att tillsynsmyndigheten i EU-direktiven har tilldelats exklusiva befogenheter, är risken uppenbar för att sådana övergångsbestämmelser skulle inkräkta på dessa befogenheter. Även om det vore positivt med ett klagande av hur regeltillämpningen ska ske under en övergångsperiod, är sådana övergångsbestämmelser således inte en fråga för utredningen.

Avseende förslagen som är hänförliga till en effektivisering av domstolsprocesserna i 13 kap. ellagen och 11 kap. naturgaslagen, anser utredningen däremot att de nya bestämmelserna om skyndsamt handläggning av mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna endast ska gälla i mål där det överklagade beslutet har meddelats efter ikraftträdandet. Vidare anser utredningen att det behövs en övergångsordning för de

nya bestämmelserna om rättens sammansättning vid prövning av mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Övergångsbestämmelserna innebär att de nya sammansättningsreglerna inte gäller för mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet. De nya sammansättningsreglerna gäller därmed endast för mål som inkommer till en allmän förvaltningsdomstol, dvs. förvaltningsrätt, efter ikraftträdandet. Det innebär att prövningen av målen i förvaltningsrätt och kammarrätt kommer att ske enligt samma sammansättningsregler. I övrigt bedömer utredningen att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

13 Konsekvensanalys

13.1 Förutsättningar och alternativa lösningar

13.1.1 Förutsättningar och utgångspunkter

I konsekvensanalysen ska samtliga följder som uppkommer på grund av de föreslagna åtgärderna redovisas. Det är således följderna av utredningens förslag jämfört med de bestämmelser som gäller i dag som ska analyseras. Om tillsynsmyndigheten (Ei) skulle avstå från att tillämpa bestämmelser som utredningen föreslår ska upphävas innan upphävandet har genomförts, kan det medföra att de konsekvenser som redovisas nedan i praktiken inträffar före den 1 januari 2025.¹ Detta skulle emellertid inte vara en direkt följd av utredningens förslag. Utredningen har i konsekvensanalysen utgått från att det hittillsvarande regelverket tillämpas fram till dess att utredningens förslag träder i kraft.

En central aspekt som försvårar konsekvensbeskrivningen är att konsekvenserna i praktiken uppstår först när tillsynsmyndigheten tillämpar det nya regelverket. Tillsynsmyndigheten har i de flesta fall möjlighet att anpassa sitt agerande utifrån vad myndigheten själv anser vara lämpligt för att uppnå nätregleringens syften och mål. Utredningen har avseende några av de föreslagna regelförändringarna försökt att beskriva hur tillsynsmyndigheten arbetar med frågorna och hur arbetet kan komma att påverkas av ändrade regler. Detta kan vara ett sätt att skapa en bättre förståelse för vilka konsekvenser som kan förväntas uppstå.

¹ För vidare resonemang om ikraftträdande och eventuellt behov av övergångsbestämmelser, se kapitel 12.

13.1.2 Syfte och alternativa lösningar

Utredningens förslag har flera olika syften. När det gäller de förslag om förändringar av regelverket som beskrivs i kapitel 7 och 8 är syftet med dessa att säkerställa att den svenska lagstiftningen uppfyller EU-rättens krav på förhandsprövning, som de framgår av elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet samt EU-domstolens avgörande från den 2 september 2021 i mål C-718/18. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.1 tydliggör domen att en medlemsstat är förhindrad att i lag eller förordning införa bestämmelser som tillsynsmyndigheten har exklusiv befogenhet att besluta om enligt elmarknadsdirektivet och gasmarknadsdirektivet. Den exklusiva befogenheten gäller både gentemot regeringen och den nationella lagstiftaren, något som föranleder en översyn av den svenska lagstiftningen.

Då befintlig lagstiftning inte överensstämmer med det EU-rättsliga regelverket om tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter, något som också har slagits fast av Kammarrätten i Jönköping (domar den 16 juni 2022 i mål nr 1103–1222-21)², är det inte ett alternativ att avstå från att agera. Den enda rimliga lösningen för att hantera den uppkomna situationen är att ändra lagstiftningen så att den blir förenlig med EU-regelverkets krav.

En alternativ lösning är att justera lagstiftningen på ett annat sätt än utredningen föreslår. Det skulle exempelvis kunna vara att ändra regelverket så lite som möjligt för att uppfylla EU-regelverkets krav. Med en genomgång av samtliga paragrafer i den svenska el- och naturgaslagstiftningen som har beröringspunkter med domen, skulle endast de bestämmelser som med säkerhet inskränker tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter kunna rensas bort. En fördel med detta alternativ skulle kunna vara att det innebär mindre ingripande förändringar jämfört med dagens situation. Samtidigt kan ett sådant förfarande vara förknippat med stora risker. Det är svårt att argumentera för att ha kvar bestämmelser där det finns en betydande risk för att Europeiska kommissionen eller EU-domstolen skulle kunna göra en annan bedömning av EU-rätten, något som i förlängningen kan leda till nya krav på att Sverige ska ändra sin lagstiftning. Som redogörs för i kapitel 7 anser utredningen att den föreslagna regleringsmetoden där stora delar av de nationella bestämmelserna beslutas av tillsynsmyndigheten är lämplig.

² För vidare beskrivning av kammarrättsdomarna, se avsnitt 5.3.

Utredningens förslag som avser överklagandebestämmelserna (se kapitel 9 och 11) syftar till att skapa förutsättningar för en mindre tids- och resurskrävande beslutsprocess. I kapitel 10 redogörs för utredningens förslag för att stärka kundernas ställning på el- och gasnätmarknaden. I samtliga delar finns möjlighet att avstå från att lägga förslag eller utforma förslagen på annat sätt. Utredningen har i avsnitt 9.2 redogjort för de negativa konsekvenser som uppstår till följd av dagens tidskrävande domstolsprocesser. Om dagens regelverk behålls är det sannolikt att dessa konsekvenser kvarstår.

13.2 En ny beslutsprocess för fastställande av intäktsramar

Om utredningens förslag genomförs kommer processen för fastställande av intäktsramar att förändras från och med den 1 januari 2025. Utredningens förslag innebär att de metoder som Ei tillämpar för att besluta om en intäktsram kan fastställas i av myndigheten meddelade föreskrifter. Sådana föreskrifter kan Ei välja att ändra inför varje tillsynsperiod eller låta vara oförändrade. I processbeskrivningen utgår utredningen från att delar av metoderna framgår av föreskrifter och att resterande metoder framgår av beslut om intäktsram.

För att bättre kunna förstå konsekvenserna av utredningens förslag beskrivs i detta avsnitt övergripande hur en framtida beslutsprocess kan komma att se ut.

1. Ei publicerar preliminära metoder.

Enligt utredningens förslag ska Ei publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram innan nätföretagen ska lämna uppgifter till Ei inför bestämmandet. Det är upp till Ei att avgöra hur publiceringen ska gå till. Publiceringen ska dock ske så att representanter för nätföretag, kundorganisationer samt andra relevanta aktörer ges skälig tid att lämna synpunkter på metoderna. Det bör finnas tid och beredskap hos myndigheten för att justera metoderna utifrån inkomna synpunkter, men det är viktigt att understryka att det är Ei som avgör i vilken omfattning synpunkterna ska beaktas.

2. Relevanta uppgifter inhämtas inför intäktsramsbeslutet.

Ei meddelar vilka uppgifter som ska lämnas in för att myndigheten ska kunna bestämma intäktsramarna. Nätföretagen lämnar in de uppgifter som efterfrågas.

3. Ei fastställer intäktsramar för nätföretagen och lämnar senast då en redogörelse för de inkomna synpunkterna på de tidigare publicerade preliminära metoderna.

Ei fastställer i beslut intäktsramar för nätföretagen.³ Beslutet om intäktsram ska fattas senast två månader innan den fyraåriga tillsynsperioden börjar och är ett förvaltningsbeslut som kan överklagas. Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska metoderna som använts för att beräkna intäktsramarna offentliggöras⁴ och Ei ska redogöra för de synpunkter som har inkommit på metoderna vid publiceringen.

13.2.1 Förändrade bestämmelser och konsekvenser

I kapitel 7 och 8 har redogjorts för ett stort antal bestämmelser i den nuvarande regleringen som tas bort eller justeras i utredningens förslag till ny reglering. Nedan redogörs för de samlade konsekvenserna av förändringarna för respektive aktörsgrupp.

För att underlätta möjligheten att bedöma konsekvenserna av respektive förändring redovisas i detta avsnitt de föreslagna förändringarna i en tabell, med hänvisning till i vilket avsnitt förslaget diskuteras och var konsekvensbeskrivningen återfinns.

³ Om de uppgifter som begärts av Energimarknadsinspektionen (Ei) inte har inkommit, bestämmer Ei en skälig intäktsram. Detta gäller redan i dag för intäktsramar enligt 5 kap. 5 § ellagen. I dessa fall fastställs intäktsramarna med utgångspunkt i Ei:s metoder och de uppgifter om företagen som finns att tillgå. För intäktsramar enligt naturgaslagen finns ingen sådan bestämmelse. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om skälig intäktsram också bör införas i naturgaslagen.

⁴ Jämför med kraven i artikel 59.9 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.7 i gasmarknadsdirektivet.

Tabell 13.1 Föreslagna förändringar i ellagen och tillhörande konsekvensbeskrivningar

Föreslagen förändring	Avsnitt	Konsekvensbeskrivning
Nya bestämmelser om att nätmyndigheten ska offentliggöra preliminära metoder för bestämmande av intäktsram och redogöra för inkomna synpunkter införs.	8.2.1, 10.4	13.5.1, 13.5.4, 13.6, 13.9.1, 13.10
Lagen om särskilt investeringsutrymme upphävs.	7.4.4, 8.2.3	13.3.2, 13.5.1, 13.5.4, 13.6, 13.7, 13.8
Bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas justeras.	7.4, 8.2.1	13.3.1, 13.4.1, 13.5.1, 13.7, 13.9.1
Bestämmelse om att underskott kan få rullas över till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande införs.	8.2.1	13.5.1
Bestämmelser om intäktsramens storlek, att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätverksamheten m.m. utgår.	8.2.2	13.5.1
Bestämmelser om hur intäktsramen ska beräknas om ett transmissionsnät företag är en statlig myndighet och har finansierat ett avtal om förstärkning av elnätet utgår.	7.4.5, 8.2.2	13.5.1, 13.9.2, 13.10.2
Bestämmelser om ersättning vid inmatning av el utgår.	7.5.1	13.5.1, 13.5.2, 13.10.2
Bestämmelser om anslutningsskyldighet och hur anslutningsavgifter ska utformas justeras.	7.5.2, 7.5.3	13.5.1, 13.5.2, 13.7
Bestämmelserna om förtida delning, om avgiftsbefrielse från anslutningsavgifter för mikroproduktion av el samt om principer för kostnadsfördelning utgår.	7.5.3	13.3.1, 13.5.1, 13.5.2, 13.7, 13.10.2
Bestämmelser om hur avgifter för överföring av el ska utformas justeras.	7.5.4	13.5.1, 13.10.2
Bestämmelserna om avgift för överföring av el vid lokal distribution, regional distribution, samt transmission utgår.	7.5.4	13.5.1
Bestämmelserna om avgifter för överföring vid småskalig elproduktion, och den anslutande bestämmelsen om tvister, utgår.	7.5.5	13.5.1, 13.5.2, 13.6, 13.7, 13.8
Bestämmelser om förhandsprövning av villkor för balanstjänster justeras.	7.5.9	13.5.3
Bestämmelser om ekonomiska experter i domstol införs.	11.1, 11.2	13.4.1, 13.5.1, 13.9.1, 13.9.3
Ett skyndsamhetskrav i domstolsprövningarna införs.	9.5, 9.6	13.4.1, 13.5.1, 13.9.1, 13.9.3

Tabell 13.2 Föreslagna förändringar i naturgaslagen och tillhörande konsekvensbeskrivningar

Föreslagen förändring	Avsnitt	Konsekvensbeskrivning
Bestämmelser om anslutningsskyldighet och hur anslutningsavgifter ska utformas justeras.	7.5.2, 7.5.6	13.5.1
Bestämmelser om att överföring, lagring och förgasning ska ske på skäliga villkor utgår.	7.5.7	13.5.1
Bestämmelsen om avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning justeras.	7.5.7	13.5.1
Bestämmelsen om vad som ska beaktas vid utformningen av avgifter för överföring av naturgas utgår.	7.5.7	13.5.1
Nya bestämmelser om att tillsynsmyndigheten ska offentliggöra preliminära metoder för bestämmande av intäktsram och redogöra för inkomna synpunkter införs.	8.3.1, 10.4	13.5.1, 13.5.4, 13.6, 13.9.1, 13.10
Bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas justeras och nya bestämmelser införs.	7.4, 8.3.1	13.3.1, 13.4.1, 13.5.1, 13.7, 13.9.1
En ny bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet om naturgasföretaget inte lämnar in uppgifter införs.	8.3.1	13.5.1
Nya bestämmelser om förseningsavgift om ett naturgasföretag inte lämnar in uppgifter till tillsynsmyndigheten i tid införs.	8.3.1	13.5.1, 13.9.3
Bestämmelserna om omprövning anpassas till motsvarande formuleringar i 5 kap. ellagen.	8.3.1	13.5.1
Bestämmelserna om avvikelser och överullning av underskott justeras.	8.3.1	13.5.1
Bestämmelser om förhandsprövning av villkor för balanstjänster justeras.	7.5.9	13.5.3
Bestämmelser om ekonomiska experter i domstol införs.	11.1, 11.2	13.4.1, 13.5.1, 13.9.1, 13.9.3
Ett skyndsamhetskrav i domstolsprövningarna införs.	9.5, 9.6	13.4.1, 13.5.1, 13.9.1, 13.9.3

13.3 Effekter på nätavgifterna

13.3.1 Konsekvenser till följd av förslagen om att säkerställa tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

Utredningen bedömer i flera fall att bestämmelser inte får föreskrivas i lag på grund av EU-rätten och att sådana bestämmelser därför ska upphävas. De flesta förslagen om upphävande medför inte några direkta konsekvenser för nätavgifterna. Det är i stället Ei:s tillämpning av det nya regelverket som medför konsekvenser, särskilt om myndigheten väljer att basera denna på andra förhållanden än de som i dag ligger till grund för besluten. Om Ei däremot i föreskrifter skulle införa samma bestämmelser som gäller i dag skulle inga konsekvenser uppstå, eftersom tillämpningen då skulle bli densamma.

Historiskt har de intäktsramar som Ei har beslutat varit lägre än de som nätföretagen eftersökt och också tilldelats efter slutliga domstolsbeslut. Det har inneburit att nätföretagen har fått möjlighet att ta ut högre nätavgifter än vad Ei i ett första skede har beslutat om. Det är viktigt att understryka att domstolarna har avgjort prövningarna till nätföretagens fördel och därmed slagit fast att intäktsramarna utifrån gällande regelverk borde ha varit högre redan i Ei:s ursprungliga beslut. Det är således inte fråga om att nätföretagen har genomfört orättmätiga avgiftshöjningar, utan att de genom domstolsbeslut fått tydliggjort vilken intäktsram de har behövt förhålla sig till.

I tabell 13.3 åskådliggörs elnätsföretagens ansökta belopp om intäktsram, Ei:s beslutade intäktsramar och de slutliga intäktsramarna efter domstolsprövning.

Tabell 13.3 Aggregerade intäktsramar för elnätsföretagen avseende tillsynsperioderna 2012–2015, 2016–2019 och 2020–2023

Miljarder kronor

Tillsynsperiod och prisnivå	Elnätsföretagens ansökta belopp	Ei:s beslutade intäktsramar	Intäktsramar efter domstolsprövning
2012–2015 (prisinivå 2010)	183	160	196 ⁵
2016–2019 (prisinivå 2014)	176	164	173
2020–2023 (prisinivå 2018)	Ej aktuellt ⁶	168	Ej fastställt

Källa: Energimarknadsinspektionen, Ei R2022:01.

Tabell 13.4 Aggregerade intäktsramar för gasnätsföretagen avseende tillsynsperioderna 2015–2018 och 2019–2022

Miljarder kronor

Tillsynsperiod och prisnivå	Gasnätsföretagens ansökta belopp	Ei:s beslutade intäktsramar	Intäktsramar efter domstolsprövning
2015–2018 (prisinivå 2013)	7,3	6,0	6,3
2019–2022 (prisinivå 2014)	6,4	5,9	6,1

Källa: Energimarknadsinspektionen, Ei R2022:01.

Intäktsramar är inte med automatik detsamma som intäkter och en högre intäktsram innebär således inte att högre avgifter kommer att tas ut av varje enskild nätkund. För tillsynsperioden 2016–2019 uppskattas ungefär en fjärdedel av elnätsföretagen ha utnyttjat 95 procent eller mer av sin intäktsram.⁷ Det innebär att de flesta nätföretag inte maximerade sina intäkter i förhållande till intäktsramen. En förklaring kan vara att de slutliga besluten efter domstolsprövningar fattades sent i tillsynsperioden, något som gjorde det svårare för nätföretagen att nyttja sin intäktsram.⁸

Då ägarnas avkastningskrav är av betydelse för prissättningen finns det tydliga skillnader mellan olika typer av ägare. Företag som är kommunalägda eller ägda av en ekonomisk förening är generellt

⁵ Av ökningen på cirka 36 miljarder kronor (160 till 196) hänförs cirka 15 miljarder kronor till att domstolen ökade kalkylräntan från 5,2 till 6,5 procent och resterande belopp berodde på att domstolen klargjorde att Energimarknadsinspektionen inte skulle använda övergångsmetoden. Att de slutliga intäktsramarna översteg ansökta belopp förklaras av att intäktsramarna enligt dåvarande lagstiftning omprövades efter att domarna fått laga kraft.

⁶ Från och med tillsynsperioden 2020–2023 ansöker inte elnätsföretagen om belopp utan alla företag får den intäktsram som Energimarknadsinspektionens (Ei) beräkning medger och Ei justerar beräkningen efter perioden utifrån de faktiska förutsättningarna.

⁷ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen. Siffran avser utnyttjande exklusive tidigare periods outnyttjade eller överutnyttjade intäktsramar.

⁸ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, januari 2023.

sett mindre benägna att utnyttja hela sin intäktsram, dvs. de tar ut lägre nätavgifter än de är tillåtna att göra.

Det bör också poängteras att låga nätavgifter inte uttryckligen är ett mål med regleringen. Även om lägre intäktsramar sannolikt medför lägre nätavgifter initialt, skulle det i förlängningen kunna leda till att nätföretagen inte har möjlighet att genomföra nödvändiga investeringar. Det skulle i sin tur kunna leda till mindre effektiva nät och därigenom högre priser på både nät och handel på sikt. Det är denna avvägning som ryms inom de begrepp som berör avkastning som återfinns i EU-rätten.⁹ Det bör också i denna diskussion noteras att Ei i de metoder som myndigheten tar fram för beräkning av intäktsramen tar hänsyn till kostnadstäckning och avkastning på investeringar.

Att de tidigare beslutade intäktsramarna i och med domstolsavgörandena har ökat i förhållande till Ei:s ursprungliga beslut betyder inte nödvändigtvis att samma förhållande kommer att råda framöver. Huruvida utredningens förslag i förlängningen kommer att medföra förändrade intäktsramar i kommande tillsynsperioder och därmed förändrade nätavgifter för el- och gasnätskunder på längre sikt, är mycket osäkert.

När det gäller nätavgifterna för naturgas har farhågor framförts att dessa kan komma att öka till följd av de förändringar som utredningen föreslår gällande reglerna om avvikelser och överrullning av underskott. Förslaget medför en skillnad så till vida att gasnät-företagen hittills skulle kunna anses ha haft möjlighet att föra med sig ett ackumulerat underskott, en möjlighet som nu försvinner när överrullning enligt huvudregeln endast får ske till den närmast följande tillsynsperioden. Nätföretagen har framfört att det faktum att de har anpassat sin prissättning efter möjligheten att öka sina intäkter i senare perioder gör att det finns en överhängande risk för avgiftsökningar om förslaget genomförs. Nätföretagen menar dessutom att de inte kommer att veta om och när den möjlighet till ventil som föreslås kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten och att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att höja nätavgifterna för att ta in större intäkter, så att dessa inte går förlorade.¹⁰

Utredningen instämmer i att förslaget om att förändra regelverket avseende avvikelser och överrullning av underskott kan komma att medföra att nätavgifterna ökar. I avsnitt 13.5.1 resonerar

⁹ Se exempelvis artikel 13.1 i gasmarknadsförordningen.

¹⁰ Material från representanter för gasnättsföretag, april och maj 2023.

utredningen om andra aspekter på regelverket om avvikelser som också påverkar nätföretagens situation. Det är svårt att göra en samlad bedömning av hur utredningens förslag kommer att påverka nätavgifterna och det finns därför anledning för Ei att följa utvecklingen noggrant i sin tillämpning av det nya regelverket.

Sammanfattningsvis menar utredningen att effekterna på nätavgifterna till följd av förslagen avgörs av de föreskrifter som Ei väljer att införa och hur regelverket i övrigt tillämpas. Enligt utredningen är det därför inte möjligt att försöka kvantifiera en effekt på el- och gasnätspriserna till följd av de mer strukturella förändringar av regelverket som utredningen föreslår. Det bör dock noteras att även om de totala nätavgifterna är oförändrade, kan enskilda avgifter påverkas av utredningens förslag. Det gäller exempelvis nätavgifterna för småskaliga elproducenter som kan förväntas påverkas av utredningens förslag om att 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen ska upphävas.¹¹

13.3.2 Konsekvenser gällande särskilt investeringsutrymme

Ett förslag som kan förväntas få en påtaglig effekt på nätavgifterna är förslaget om att upphäva lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet och samtidigt även upphäva 5 kap. 29 a § ellagen. Ett borttagande av bestämmelserna påverkar nätföretagens intäktsramar och därmed i förlängningen nivån på kundernas nätavgifter.

Regelverket om särskilt investeringsutrymme innebär att elnätsföretag med en outnyttjad intäktsram från tillsynsperioden 2012–2015 under vissa förutsättningar får möjlighet att utöka intäktsramarna under perioderna 2020–2023 och 2024–2027.¹² Konsekvenserna av förslaget om att upphäva regelverket uppkommer när den nya lagstiftningen träder i kraft, men avgörs i praktiken också av hur Ei tillämpar regelverket fram till dess att det upphävs.

Enligt utredningens förslag ska det nya regelverket träda i kraft den 1 januari 2025. Det innebär att nuvarande regelverk om särskilt investeringsutrymme i konsekvensanalysen antas gälla under innevarande tillsynsperiod. Utredningen utgår här från att de nätföretag

¹¹ Dessa konsekvenser beskrivs närmare i avsnitt 13.5.2.

¹² Observera att lagen även medför möjlighet att flytta över outnyttjade isolerade investeringsutrymmen från 2016–2019 respektive 2020–2023 till som längst 2028–2031. Dessa utrymmen förväntas dock sammantaget bli små i jämförelse med det utrymme som förblev outnyttjat från perioden 2012–2015.

som har haft en outnyttjad intäktsram från tillsynsperioden 2012–2015 och som har erhållit beslut om särskilt investeringsutrymme kommer att ges möjlighet att nyttja detta under den nuvarande tillsynsperioden 2020–2023, men att Ei inte kommer att fatta några nya beslut om särskilt investeringsutrymme för den kommande tillsynsperioden 2024–2027. Det är viktigt att understryka att detta är ett antagande för att möjliggöra en konsekvensbeskrivning och inte utredningens rekommendation eller förväntan om hur Ei bör agera.

I skrivande stund har ett utrymme motsvarande knappt 29 miljarder kronor beslutats av Ei.¹³ Om samtliga nätföretag ansöker om och får ett beslut om särskilt investeringsutrymme, uppskattar myndigheten att det totala investeringsutrymmet uppräknat till 2021 års prisnivå uppgår till knappt 34 miljarder kronor,¹⁴ en uppskattning som dock rymmer vissa antaganden och därmed ska tolkas med försiktighet. I det fall nätföretagen ges möjlighet att tillgodoräkna sig hela det särskilda investeringsutrymmet och uppfyller de krav som ställs på investeringar, är innebörden av regelverket att nätföretagens intäktsramar kan förväntas öka med motsvarande investeringsbelopp, som maximalt kan uppgå till det totala investeringsutrymmet. Som tidigare har beskrivits innebär möjligheten till högre intäktsramar inte att de samlade nätavgifterna ökar lika mycket, utan det beslutade beloppet ska ses som ett tak och det slutliga resultatet beror på hur varje enskilt nätföretag agerar. Det går dock att förutsetta att högre intäktsramar i genomsnitt medför ökade nätavgifter för kundkollektivet. Konsekvensen för den enskilda nätkunden beror på hur stort investeringsutrymme det specifika nätföretaget tilldelas och hur det väljer att utnyttja det.

En risk som har framförts av elnätsföretagen är att oförutsebara ändringar i regelverket gör det svårare för dem att eftersträva stabila nätavgifter för kunderna. Att de har möjlighet att utnyttja intäktsramar under längre tid medför en jämnare fördelning av de totala tillåtna avgiftsuttagen över tid. Elnätsföretagen kan därigenom ge nätkunderna förhållandevis stabila nätavgifter även om intäktsramarna ändras mellan tillsynsperioder och i förekommande fall efter överprövningar. Det finns således en risk att förslaget om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme medför ett ojämnare avgiftsuttag.

¹³ Beslut fattade till och med juni 2023.

¹⁴ Uppskattningen inkluderar en bedömning av intäktsförda anslutningsavgifter.

Då antagandet är att regelverket endast tillämpas under innevarande tillsynsperiod blir det relevantt att undersöka hur stor andel av det totala investeringsutrymmet om 34 miljarder kronor som kan förväntas utnyttjas under denna period. Ei har uppskattat att det preliminära investeringsbeloppet för perioden 2020–2023 uppgår till knappt 18 miljarder kronor. Det innebär att den sammanlagda nätavgiften under innevarande tillsynsperiod som mest kan öka med 18 miljarder kronor till följd av regelverket om särskilt investeringsutrymme. Med antagandet att regelverket endast tillämpas under innevarande tillsynsperiod, innebär förslaget om att upphäva regelverket att nätföretagen inte får möjlighet att utnyttja resterande del av investeringsutrymmet under kommande tillsynsperiod. Förslaget om att upphäva regelverket innebär därmed att den sammanlagda nätavgiften minskar med upp till cirka 16 miljarder kronor, jämfört med en situation då hela utrymmet hade kunnat utnyttjas. Denna uppskattning bör dock användas med stor försiktighet, då det i praktiken kan förväntas att nätföretagen anpassar sitt agerande med vetskap om att regelverket kommer att upphävas och att vissa investeringar inte kommer att genomföras. Beräkningen bygger dessutom på att nätföretagen även i övrigt investerar enligt plan, något som är svårbedömt med tanke på den osäkerhet som i skrivande stund råder kring regelverket. Nätföretagen har under utredningens arbete påtalat de stora osäkerheter som föreligger och framfört att de förväntar sig att en större andel av det totala investeringsutrymmet kommer att utnyttjas under den senare tillsynsperioden 2024–2027, jämfört med Ei:s bedömning. Det skulle innebära att storleken på de konsekvenser som har beskrivits ökar.

Samtidigt som dagens regelverk medger att intäktsramarna ökar ställer det också krav på ökade investeringar i elnätet. Det är svårt att med säkerhet bedöma huruvida hela investeringsbeloppet är additionella investeringar som genomförs till följd av regelverket. Ei menar exempelvis att vissa nätföretag har möjlighet att tillgodoräkna sig sitt särskilda investeringsutrymme, utan att öka sina investeringar jämfört med aviserade planer.¹⁵ Å andra sidan har flera nätföretag framfört att de planerar och genomför stora investeringar som inte hade kommit till stånd utan möjlighet till en högre intäkts-

¹⁵ Energimarknadsinspektionen, *Uppföljning av lagen om särskilt investeringsutrymme, Investeringar under åren 2020–2021*, Ei R2022:13.

ram. Dessa investeringar, menar nätföretagen, kommer inte att bli av eller kraftigt försenas om regelverket upphävs.¹⁶

Utredningens bedömning är att investeringarna ökar till följd av regelverket om särskilt investeringsutrymme, men att storleken på effekten är osäker. Det är möjligt att vissa investeringar som genomförs inom ramen för regelverket ändå hade kommit till stånd i ett senare skede. Det är därför svårt att bedöma om värdet av de ökade investeringarna för samhället står i proportion till den kostnad som regelverket medför för kundkollektivet. Det bör dock samtidigt understrykas att upphävandet av regelverket kan komma att leda till minskade investeringar i en tid då de flesta bedömare är överens om att investeringarna i elnätet behöver öka.

Sammanfattningsvis kan utredningens förslag om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme få stor påverkan på nätavgifterna. Hur stora konsekvenserna blir beror på när förändringen träder i kraft samt nätföretagens och Ei:s agerande. Som ett teoretiskt takbelopp för hur mycket den sammanlagda nätavgiften kan förväntas minska till följd av utredningens förslag om upphävande av regelverket kan en uppskattning på cirka 16 miljarder kronor användas. Detta är dock en siffra som ska användas med stor försiktighet och det är viktigt att understryka att påverkan på nätavgifterna i detta sammanhang utgör en kortsiktig effekt och att det är möjligt att den minskade investeringsvilja som förändringen ger upphov till på sikt leder till ett än större investeringsbehov och därmed högre nätavgifter.

13.3.3 Konsekvenser av utredningens övriga förslag

Utredningens förslag i de delar som rör överklagandebestämmelserna syftar främst till att effektivisera domstolsprocesserna. I förlängningen kan effektivare processer medföra lägre nätavgifter, då aktörernas kostnader för att bedriva domstolsprocesser minskar. Konsekvenserna för nätavgifterna till följd av förslagen som rör domstolsprövningarna är dock svårbedömda och sannolikt små.

¹⁶ Samtal med representanter för flera olika nätföretag, mars och augusti 2023.

13.4 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner.

13.4.1 Effekter på statens finanser

Effekter på skatteintäkter

Utredningens förslag innebär inga direkta förändringar av statens skatteintäkter. Skattesatsen på el och gas anges i ett fast belopp per kilowattimme och påverkas därmed inte av nätavgifterna. Då nätavgifterna är en del av det sammanlagda priset på el och gas kan dessa dock i förlängningen antas påverka användningen. En central aspekt för att beräkna en sammantagen offentligfinansiell effekt är således den beteendeförändring som kan förväntas ske till följd av ett högre totalpris på varan el och varan gas.

I det fall storleken på nätavgifterna påverkas av utredningens förslag uppstår också en effekt i form av förändrade momsintäkter för staten. Generellt kan sägas att statens momsintäkter från varorna el och gas ökar med högre nätavgifter. Om priset ökar på en vara innebär det dock ofta att konsumtionen av andra varor minskar, något som dämpar den sammantagna effekten på statens momsintäkter.

Högre nätavgifter medför vidare, allt annat lika, minskade vinster för företagskunder och därmed minskade bolagsskatteintäkter för staten. För nätföretagen uppstår motsatt effekt, då större intäkter allt annat lika kan antas leda till högre vinster och därmed ett högre bolagsskatteuttag från denna sektor.

Då osäkerheterna om hur utredningens förslag påverkar nätavgifterna är stora har utredningen valt att inte kvantifiera ovanstående effekter. Det bör dock uppmärksammas att förändringar som påverkar nätavgifterna får en indirekt påverkan på statens finanser.

Förändringar i utgifter för statlig förvaltning

En direkt effekt på statens finanser uppstår genom förändringar i utgifter för den statliga förvaltningen. Det kan exempelvis röra sig om att en myndighet behöver ett större anslag till följd av förslagen

eller att domstolsväsendets arbetsbörda påverkas. Konsekvenserna för dessa aktörer redogörs för i avsnitt 13.9 och förändringarna i statens utgifter sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 13.5 Förändrade utgifter för staten

Miljoner kronor, fasta priser

Åtgärd	2024	2025	2026	Varaktig effekt
Förändringar i regelverket för att värna tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter	10	10	10	10
Skyndsamhetskrav i domstolsprocesserna	–	–	–	–
Ekonomiska experter i domstolarna	–	–	–	–
Förslag för ökad delaktighet från kunderna	–	–	–	–

Källa: Egna beräkningar.

I tabellen beskrivs den ökning av statens utgifter som förväntas till följd av utredningens förslag. För flera av förslagen bedöms konsekvenserna vara för små eller för osäkra för att kvantifiera. När det gäller förslaget om ekonomiska experter i domstolarna konstateras exempelvis i avsnitt 13.9 att det medför en ökad kostnad för domstolsväsendet, men att den ökade kostnaden förväntas bli begränsad.

I tabellen framgår en ökning av statens utgifter i form av behov av förstärkning av Ei:s förvaltningsanslag.¹⁷ Utredningen vill betona att uppskattningen är osäker och främst ska ses som en indikation och en storleksordning på föreliggande behov.

13.4.2 Finansieringsbehov

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och kommittédirektiven ska förslag till finansiering lämnas, i första hand inom befintliga utgiftsramar, om utredningens förslag innebär offentligfinansiella kostnader.

Den offentligfinansiella kostnad som uppstår till följd av utredningens förslag uppgår, som framgår av tabell 13.5, till 10 miljoner kronor. Storleksordningen på denna kostnadsökning är mycket begränsad i förhållande till befintliga utgiftsramar, både för Utgiftsområde 21 Energi och statens budget som helhet. Utredningen menar att

¹⁷ För beskrivning av hur beloppet har uppskattats, se avsnitt 13.9.1.

det därför bör finnas goda möjligheter att hitta finansiering till förslagen utan att statens totala intäkter eller utgifter behöver påverkas.

I budgetpropositionen för 2023 beslutade regeringen att minska anslag 1:4 Energiforskning med 15 miljoner kronor 2024 respektive 2025 till följd av en överföring av dessa medel till Energimarknadsinspektionens förvaltningsanslag (anslag 1:5). Förstärkningen syftade till att ge ökat stöd till tillståndsprocesser m.m. En viktig del av energiforskningen handlar om att främja omställningen av energisystemet, där en ökad användning av el bedöms vara en central aspekt. Det kan därmed anses vara av stor vikt med en välfungerande el- och gasdistribution för att resultaten från energiforskningen ska kunna tillgodogöras. El- och gasnätsregleringen är en avgörande del i detta. Utredningen menar därför att den ökade offentligfinansiella kostnad som uppstår till följd av förslagen, i likhet med vad som föreslås i Budgetpropositionen 2023, bör kunna tas från anslag 1:4 Energiforskning.

13.5 Konsekvenser för företagen

13.5.1 El- och gasnätsföretag

Konsekvenser till följd av förslagen om att säkerställa tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

När det gäller föreslagna regelförändringar av strukturell karaktär beror de konkreta konsekvenserna för nätföretagen i stor utsträckning på hur tillsynsmyndigheten Ei kommer att agera och på innehållet i de föreskrifter som myndigheten kommer att ta fram. I det fall utredningen föreslår att en bestämmelse ska upphävas är det upp till Ei att avgöra om den ska införas i myndighetens föreskrifter eller om det som tidigare har gällt inte längre ska gälla. Ei har till uppgift att utifrån det ramverk som utredningen föreslår skapa en robust och tydlig reglering.

Förslaget om offentliggörande av preliminära metoder för att fastställa intäktsramar syftar till att öka kundernas delaktighet, men ger också nätföretagen ytterligare en möjlighet att inkomma med synpunkter. Nätföretagen är redan i dag involverade i framtagandet av beräkningsmetoder genom informationsmöten och deltagande i referensgrupper. Utredningens förslag medför att förväntningarna på pro-

cessen tydliggörs, men bör för nätföretagen i praktiken inte medföra några drastiska förändringar jämfört med dagens situation.

Konsekvenserna av förslaget att justera bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas, samt att bestämmelserna om att hänsyn ska tas till kvaliteten i nätverksamheten m.m. utgår, beror av hur dessa aspekter hanteras av Ei. Redan i dagens reglering behöver Ei som tillsynsmyndighet tolka dessa relativt övergripande bestämmelser och omsätta dem i praktiska metoder. Det är ett tillvägagångssätt som inte kommer att ändras till följd av utredningens förslag. Det är därmed svårt att se att förslaget i dessa delar kommer att ha några praktiska konsekvenser för nätföretagen.

Att en bestämmelse om att underskott kan få föras över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande införs, skulle kunna få relativt stora konsekvenser för elnätsföretagen. Om överföring av underskott tillåts skulle det kunna medföra betydande positiva ekonomiska konsekvenser i form av en ökad intäktsram. Detta uppstår dock först om Ei beslutar att möjligheten ska få utnyttjas. För gasnätsföretagen, som enligt nuvarande regelverk skulle kunna anses ha möjlighet att föra över underskott till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, innebär det nya regelverket en begränsning. För gasnätsföretagen kan således utredningens förslag om avvikelser och överrullning medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser.¹⁸

Det råder stora osäkerheter kring framtida beslutsprocesser och det är därför svårt att bedöma hur ofta överföring av underskott till ytterligare en period kommer att ske. Om Ei:s beslut om att tillämpa ventilen blir relativt ovanliga blir konsekvenserna av att ventilbestämmelsen införs för ett genomsnittligt nätföretag begränsade. Nätföretagen har anfört att förslaget kommer att medföra fortsatt osäkerhet, då företagen inte kommer att veta med säkerhet när och om möjligheten till ventil kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten. Nätföretagen menar att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att ta in större intäkter under tillsynsperioderna för att inte gå miste om dessa och att regeln därmed riskerar att bli verkningslös. Nätföretagen har därför framfört att man anser att överrullning ska tillåtas för minst två tillsynsperioder både för el- och gasnät.¹⁹ Utredningen menar att det är upp till Ei att bedöma om sådan hänsyn ska tas. Det skulle exempelvis kunna göras genom att skapa ett tydligare

¹⁸ Se vidare resonemang i avsnitt 8.2.3 och 8.3.1.

¹⁹ Material från representanter för gasnätsföretag, april och maj 2023.

regelverk för i vilka situationer som överföring av underskott till fler perioder än den närmast följande ska tillåtas. Detta skulle kunna ge klarhet för nätföretagen, minska risken för ökad administration och underlätta Ei:s beslutshandling.

Att bestämmelser om ersättning vid inmatning av el utgår, att bestämmelser om hur avgifter för överföring av el ska utformas justeras samt att bestämmelserna om avgift för överföring av el vid lokal distribution, regional distribution, samt transmission utgår, skulle i teorin kunna leda till stora effekter för företagen om det innebär att avgiftsmodellen behöver justeras. Det handlar om grundläggande bestämmelser som behövs för att få till stånd en fungerande prissättning. Utredningen har dock inte fått några indikationer på att dessa bestämmelser materiellt sett kommer att förändras i Ei:s framtida tillämpning. Om den bedömningen kvarstår blir det centralt att det inte uppstår något glapp mellan upphävandet av lagbestämmelserna och att nya bestämmelser har införts i myndighetsföreskrifter. Om Ei inte ser anledning att förändra de regler som gäller i dag, bör detta tidigt kunna kommuniceras till nätföretagen, exempelvis inom ramen för en referensgrupp i ett föreskriftsarbete. Då kan eventuell tidigare praxis tillämpas och osäkerhet om vad som gäller kan undvikas. Utifrån ett antagande om att övergången från lagstiftning till reglering på myndighetsnivå inte kommer att medföra några större problem är utredningens bedömning att de föreslagna förändringarna kommer att ha försumbara eller små effekter på nätföretagens verksamhet. Detta gäller också förslaget om att bestämmelser om hur intäktsramen ska beräknas om ett transmissionsnätsföretag är en statlig myndighet och har finansierat ett avtal om förstärkning av elnätet ska utgå.

När det gäller upphävandet av bestämmelsen om nätnyttoersättning, dvs. den ersättning som elnätsföretaget automatiskt ska betala ut till elproducent som matar in el till nytta för elnätet (3 kap. 43 § ellagen), är utredningens bedömning att det är sannolikt att de incitament nätnyttoersättningen ger för produktion kommer att finnas kvar, exempelvis i form av myndighetsföreskrifter. Det kan här noteras att Ei efter två domar i förvaltningsrätten i april 2023²⁰ har påbörjat en översyn av ersättningen, vilket kan medföra materiella förändringar som ger ekonomiska effekter för både nätföretag och produ-

²⁰ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 3962-22 och 8559-22, domar den 26 april 2023.

center.²¹ Detta skulle dock vara konsekvenser som uppstår till följd av Ei:s tillämpning av regelverket och de konsekvenser som uppstår till följd av utredningens förslag i dessa delar bedöms vara marginella.

Utredningens förslag om att vissa bestämmelser som rör småskalig elproduktion, dvs. att 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen ska upphävas, kan få relativt stora konsekvenser. Främst påverkar förändringen småskaliga elproducenter,²² men förslagen berör också elnätsföretagen. Elnätsföretagen kommer i viss utsträckning att behöva ta ut nätavgifter från användare som tidigare varit undantagna, vilket kan medföra en något större administrationskostnad. I stort bedöms dock förslagets konsekvenser vara begränsade för nätföretagen. Det bör här också noteras att konsekvenserna av utredningens förslag i dessa delar till viss del redan har inträffat. Ei publicerade den 20 mars 2023 en bedömning på sin hemsida med innebörden att den reducerade nätavgiften enligt 4 kap. 37 § ellagen och undantaget från nätavgift enligt 4 kap. 38 § samma lag strider mot EU-rätten och att bestämmelserna inte bör tillämpas.²³ Ett antal nätföretag har därefter kommunicerat att de, så länge installationen endast har en och samma säkring för uttag och inmatning, inte kommer att ta ut ytterligare överföringsavgift för elen som matas in i elnätet.²⁴ Utredningen menar att det är osäkert huruvida denna bedömning av nätföretagen kommer att vara gällande över tid och att förslagets potentiella konsekvenser därför bör beaktas.

Konsekvenser gällande särskilt investeringsutrymme

Det finns specifika inslag i utredningens förslag om förändringar i regleringen som kan få stora effekter för nätföretagen. Ett sådant är förslaget om att ta bort 5 kap. 29 a § ellagen och upphäva det regelverk som i dag gäller för nätföretagens investeringsutrymme. Förslagets konsekvenser beskrivs ovan i avsnitt 13.3.2.

De faktiska konsekvenserna för nätföretagen beror av när den föreslagna lagförändringen införs och hur Ei agerar fram till införandet. Med de antaganden som preciseras i avsnitt 13.3.2 uppskattar

²¹ Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se, juni 2023.

²² Dessa effekter redogörs för i avsnitt 13.5.2.

²³ www.ei.se/om-oss/nyheter/2023/2023-03-20-eis-bedomning-ingen-reducerad-natavgift-for-smaskaliga-produktionsanlaggningar, läst i april 2023.

²⁴ Se exempelvis www.dalakraft.se/hallbar-energi/nya-elnatsregler-for-solceller-paverkar-favillaagare, läst i april 2023.

utredningen att förslaget om att upphäva regelverket kan innebära att upp till 16 miljarder kronor av outnyttjade underskott i förhållande till intäktsramen inte kommer att kunna realiseras av nätföretagen. Det innebär således att nätföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2024–2027 minskar med denna summa. Samtidigt medför förslaget att nätföretagen skulle kunna komma att avstå från investeringar som skulle ha genomförts om det särskilda investeringsutrymmet hade kvarstått.²⁵

Nätföretagen har under utredningens arbete framfört att ett upphävande av regelverket skulle få stora ekonomiska konsekvenser. Om upphävandet skulle påverka innevarande tillsynsperiod löper företagen risk att påföras överdebiteringstillägg. De har vidare framfört att minskade intäktsramar för tillsynsperioden 2024–2027 skulle påverka vilja och möjlighet att genomföra investeringar i elnätet och menar att de negativa konsekvenserna för samhället kan förväntas bli stora. De framhåller också att en förutsättning för investeringar är att regleringen är tillräckligt stabil för att marknadsaktörer ska våga lita på den.²⁶

Utredningen har förståelse för att nätföretagen anser att rättsläget är oklart. Intäkter som företagen annars hade kunnat ta in för att finansiera investeringar kommer att utebli till följd av förslaget om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme. Att nätföretagen, som konsekvens av antagandet om att ett nytt regelverk träder i kraft den 1 januari 2025, har möjlighet att utnyttja det särskilda investeringsutrymmet under innevarande tillsynsperiod dämpar i viss utsträckning storleken på konsekvenserna i den föreliggande konsekvensanalysen.

Nätföretagen kommer med stor sannolikhet att behöva öka sin belåning om investeringarna inte ska minska relativt kraftigt. Generellt sett har nätföretagen en god ekonomisk ställning, med en hög genomsnittlig soliditet och en relativt låg skuldsättning, även om stora skillnader föreligger mellan olika nätföretag.²⁷ En följd av en ökad belåning är högre lånekostnader och utredningen ser framför

²⁵ Notera att uppskattningen är behäftad med stora osäkerheter och att uppgifter från nätföretagen indikerar att en större andel av investeringsutrymmet kan komma att utnyttjas under tillsynsperioden 2024–2027, något som skulle innebära att storleken på de konsekvenser som redogörs för blir större.

²⁶ Yttranden som har framförts till utredningen från flera elnätsföretag.

²⁷ Se genomgång i 4 kap. och 6 kap. i Energimarknadsinspektionens rapport, *Reglering av el- och gasnätsverksamhet – Utveckling sedan införandet av förhandsregleringen*, Ei R2022:01 samt ekonomiska uppgifter på Energimarknadsinspektionens hemsida.

sig att ett flertal nätföretag kan behöva öka sin skuldsättning signifikant för att kunna slutföra påbörjade investeringar. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att nätföretagen har olika möjligheter att anskaffa kapital, vilket medför att storleken på de ökade lånekostnaderna kommer att variera. Konsekvenserna kan således skilja sig markant mellan olika nätföretag och utredningen menar att det är viktigt att Ei bevakar denna utveckling och gör löpande bedömningar av nätföretagens förutsättningar att investera inom ramen för det nya regelverket. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt poängtera att det inte finns några hinder för att Ei inför nya incitamentsstrukturer för att öka investeringarna i de svenska el- och gasnäten.

Konsekvenser av utredningens övriga förslag

Att ett skyndsamhetskrav införs för målen vid domstol kommer att leda till att beslut om intäktsram får laga kraft snabbare, vilket kommer att underlätta för nätföretagen när de ska planera sina framtida investeringar. Samtidigt kan ett skyndsamhetskrav påverka domstolarnas processledning och göra att nätföretagen får något kortare tider att bereda material och inlagor. I övrigt ser utredningen inga större konsekvenser för nätföretagen av förslagen som berör domstolsprocesserna.

Särskilda konsekvenser för gasnätsföretag

De generella konsekvenserna som redogörs för ovan gäller också för gasnätsföretagen, men då naturgaslagen skiljer sig från ellagen ser förslagen om förändringar av lagstiftningen något annorlunda ut. I detta avsnitt redogörs för särskilda konsekvenser för gasnätsföretagen.

Gasnätsföretagen berörs särskilt av den omstrukturering av sjätte kapitlet i naturgaslagen som föreslås. Avsikten är inte att ändra bestämmelserna i sak, utan att säkerställa att regleringen är förenlig med EU-rätten och i vissa fall anpassa formuleringarna till ellagens motsvarigheter för att undanröja omotiverade olikheter. Ur materiellt hänseende innebär utredningens förslag att nya bestämmelser om förseningsavgift, på samma sätt som i dagens ellag, införs för det fall gasnätsföretagen inte lämnar in uppgifter till tillsynsmyndig-

heten i tid. Vidare kompletteras skyldigheten för gasnätsföretag att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten med en bestämmelse som innebär att om uppgifterna inte lämnas in ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skäligen med hänsyn till uppgifterna i ärendet. Utredningen bedömer att konsekvenserna av dessa förändringar blir marginella.

Större konsekvenser kan väntas till följd av de förändringar som innebär att reglerna om avvikelser och överrullning av underskott justeras och anpassas till ellagens formuleringar. Detta medför en skillnad så till vida att gasnätsföretagen hittills skulle kunna anses ha haft möjlighet att föra med sig ett ackumulerat underskott, en möjlighet som nu försvinner när överrullning som huvudregel endast får ske till den närmast följande tillsynsperioden, om inte tillsynsmyndigheten tillåter överrullning till den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden. Nätföretagen har framfört att förändringar av lagstiftningen bör vara framåtblickande och att många företag har anpassat sitt agerande efter möjligheten att under senare perioder öka sina intäkter. Om regelverket ändras ser nätföretagen en överhängande risk för avgiftsökningar. De menar dessutom att nätföretagen inte kommer att veta om den möjlighet till ventil som föreslås kommer att tillämpas av tillsynsmyndigheten och att detta kommer att leda till att fler nätföretag väljer att ta in större intäkter för att inte gå miste om dessa. Nätföretagen har därför framfört att man anser att överrullning ska tillåtas för minst två tillsynsperioder både för el- och gasnät.²⁸

Utredningen anser att det faktum att reglerna antas träda i kraft den 1 januari 2025 och att förändringarna därmed kan förväntas gälla från och med den tillsynsperiod som inleds 2027 gör att gasnätsföretagen kommer att ha viss tid till sitt förfogande för att anpassa sin prissättning. Därutöver bör utredningens förslag i de delar som berör domstolsprocesserna kunna medföra att slutliga beslut om intäktsramar i framtiden fattas tidigare i den närmast följande tillsynsperioden. Trots det kan förslaget om förändrade regler om hantering av underskott medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser för gasnätsföretagen.

Vidare anpassas bestämmelserna om omprövning till motsvarande formuleringar i ellagen. Det innebär bland annat att det införs en ny bestämmelse om omprövning till följd av att en intäktsram har

²⁸ Material från representanter för gasnätsföretag, april och maj 2023.

ändrats för ett annat gasnätsföretag. Att regleringen görs mer enhetlig och att ett gasnätsföretag ges samma möjlighet att få sin intäktsram ändrad som ett elnätsföretag, torde endast medföra fördelar för gasnätsföretagen.

Konsekvenserna av förslaget om offentliggörande av metoder för att fastställa intäktsramar har redogjorts för ovan och medför inga andra konsekvenser för gasnätsföretagen än för elnätsföretagen. Inte heller konsekvenserna av att bestämmelserna om hur intäktsramen ska bestämmas justeras, skiljer sig från de som redogjorts för ovan.

Att bestämmelserna om anslutningsskyldighet och anslutningsavgifter, om avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till förgasningsanläggning förändras skulle i teorin kunna leda till stora effekter för nätföretagen, om Ei inte i god tid informerar om vad som kommer att gälla framöver. Med god kommunikation mellan Ei och nätföretagen, samt ett förutseende föreskriftsarbete av myndigheten, bör emellertid sådana problem kunna undvikas. Bedömningen är därför att de föreslagna förändringarna kommer att ha försumbara eller små effekter på nätföretagens verksamhet.

Samlade konsekvenser för el- och gasnätsföretag

Hur utredningens förslag i slutändan inverkar på nätföretagens verksamhet avgörs i stor utsträckning av hur Ei väljer att hantera det nya regelverket. Om Ei väljer att fortsätta tillämpa de bestämmelser som finns i dag blir konsekvenserna av utredningens förslag i praktiken obefintliga. Om Ei inför bestämmelser som skiljer sig från de som finns i dag blir konsekvenserna större.

I utredningens kontakter med Ei har det inte framkommit att myndigheten planerar att genomföra genomgripande förändringar i de bestämmelser som utredningen föreslår ska upphävas. Däremot pågår ett arbete med att se över metoderna för att beräkna de parametrar som ligger till grund för att bestämma intäktsramar, som inte ingår i de bestämmelser som här avses.

Det är oklart hur Ei kommer att behandla de frågor som uppkommer till följd av att regelverket om särskilt investeringsutrymme upphävs. Som framgår av analysen ovan kan förslaget medföra stora negativa ekonomiska konsekvenser för nätföretagen, något som kan

få konsekvenser för investeringsviljan i branschen och för företagens ekonomiska ställning. Ei har emellertid möjlighet att om behov föreligger införa en ny incitamentsstruktur för att säkerställa nödvändiga investeringar i de svenska el- och gasnäten.

Motsvarande konsekvenser kan i viss utsträckning uppstå för gasnätsföretagen till följd av förslaget om att reglerna för avvikelser och överrullning av underskott justeras, något som ska ses som en påtaglig negativ konsekvens för gasnätsföretagen.

13.5.2 El- och gasproducenter

El- och gasproducenter påverkas av utredningens förslag direkt genom att vissa enskilda bestämmelser föreslås tas bort och indirekt i de delar som förändrar regleringens struktur.

Konsekvenser av föreslagna förändringar som berör småskalig elproduktion

Situationen för befintliga och framtida småskaliga elproducenter förväntas påverkas markant av utredningens förslag om att 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen ska upphävas. Förslagen innebär ett borttagande av undantaget som innebär att mindre elproducenter med en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt endast ska betala en kraftigt nedsatt överföringsavgift eller helt undantas från avgift, om deras abonnemang har en säkring om högst 63 ampere och de producerar el som kan matas in med en effekt om högst 43,5 kilowatt. Det innebär även att undantaget för att betala anslutningsavgift tas bort för de mindre anläggningarna om högst 63 ampere.

En stor majoritet av de produktionsanläggningar som berörs av dessa förändringar utgörs av solesanläggningar. I tabellen nedan åskådliggörs statistik över befintliga solesanläggningar.

Tabell 13.6 Solcellsanläggningar, antal och total installerad effekt, 2022

Installerad effekt	Antal	Effekt, MW
< 20 kW	131 298	1 347
20–1 000 kW	16 329	893
> 1 000 kW	65	144

Källa: Energimyndigheten.

Siffrorna i tabellen är hämtade från Energimyndighetens statistikdatabas och stämmer relativt väl överens med uppgifter om solelsanläggningar som har sökt och fått godkänt investeringsstöd.²⁹ Statistiken indikerar att nästan samtliga befintliga solelsanläggningar befinner sig inom det intervall som drar nytta av flera eller någon av bestämmelserna i 4 kap. 11 och 37–38 §§ ellagen och att majoriteten har en effekt om högst 43,5 kilowatt och därmed inte betalar någon överföringsavgift. Det finns inga officiella uppgifter om anläggningarnas ägarförhållanden, men den stora merparten av anläggningarna bedöms tillhöra villaägare.³⁰

Att förslagen påverkar befintliga solelsanläggningar bekräftas av utredningens kontakter med branschorganisationen Svensk Solenergi, som menar att i princip alla upp emot 150 000 befintliga solelsanläggningar kommer att drabbas av ökade kostnader i någon form om utredningens förslag blir verklighet. Svensk Solenergi understryker också att antalet anläggningar ökar kraftigt och att det därför bör uppmärksammas att förslaget kan få konsekvenser även för framtida anläggningsägare. Man understryker särskilt att ett borttagande av 4 kap. 37 § ellagen kommer att medföra negativa konsekvenser för utbyggnaden av små solelsparker, då dessa är relativt sett dyrare att uppföra och undantaget har varit av stor betydelse för att de ska komma till stånd.³¹

Utöver solelsanläggningar påverkar förslaget också anläggningar för vindkraft och småskalig vattenkraft. För vindkraft är det främst äldre anläggningar som har utnyttjat undantaget. Då de allra flesta framtida vindkraftsanläggningarna förväntas ha en installerad effekt som överstiger 1 500 kilowatt, är bedömningen att ett avskaffande

²⁹ Utifrån data över investeringsstödet uppskattar Energimyndigheten antalet anläggningar med en effekt om högst 43,5 kilowatt till cirka 134 400 och antalet med en effekt som överstiger 43,5 kilowatt till cirka 13 300.

³⁰ Uppgifter från Svensk Solenergi, april 2023.

³¹ Samtal med och skriftligt inspel från Svensk Solenergi, april och maj 2023.

av undantaget inte skulle påverka framtida investeringsbeslut i någon större utsträckning.³² När det gäller den småskaliga vattenkraften finns ingen officiell statistik över antal anläggningar inom aktuella effekt- och produktionsspann. Enligt en studie från IVL Svenska Miljöinstitutet, som i sin tur använde uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten, uppgår antalet vattenkraftverk med en installerad effekt under 1 500 kilowatt till cirka 1 700.³³ Det innebär att regelförändringarna även får konsekvenser för ett relativt stort antal småskaliga vattenkraftverk.

Hur stor kostnadsökning som drabbar den enskilda anläggningsägaren beror på ett flertal faktorer, som exempelvis installerad effekt och mängd överförd energi. För en mikroproducent, som exempelvis en villaägare med solceller på taket, har Ei bedömt att kostnadsökningen kan röra sig från mellan ett par hundra kronor till upp emot ett par tusen kronor per år beroende på den enskilda anläggningens förutsättningar.³⁴ För en ägare av en större anläggning kan konsekvenserna av förändringen bli betydligt större. När Ei år 2020 gick igenom data över inmatningstariffer från 30 av de större elnätsföretagen för en potentiell anläggning med en effekt på 1 500 kilowatt, uppskattade myndigheten att den årliga överföringsavgiften, om undantagsregeln inte fanns, i genomsnitt skulle uppgå till cirka 180 000 kronor. Då 4 kap. 37 § ellagen föreskriver att dessa anläggningar endast ska betala den årliga kostnaden för mätning, registrering, beräkning och rapportering, uppgår avgiften i dag till cirka 3 000–5 000 kronor per år. En sådan anläggning får alltså en betydande kostnadsökning och det kan inte uteslutas att vissa nyinvesteringar i småskalig elproduktion uteblir om inte kompensatoriska åtgärder införs.

Förslaget om att upphäva dessa bestämmelser medför också att incitamenten för anläggningsägarna förändras. Ei genomförde 2021 på uppdrag av regeringen en översyn av den del av regleringen i ellagen som handlar om att producenter med en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt inte behöver betala full nätavgift. I rapporten framhåller Ei att det ursprungliga syftet med undantagsregeln, dvs. att ägarna till små vattenkraftverk skulle garanteras en korrekt ersättning för sina kraftleveranser, inte

³² Uppgifter från Svensk Vindenergi, mars 2023.

³³ Den småskaliga vattenkraftens miljöpåverkan och samhällsnytta, NR B 2258, IVL 2016.

³⁴ Frågor och svar på Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se, april 2023.

längre är aktuellt. Myndigheten pekar även på att regelverket leder till suboptimering av den småskaliga produktionen av förnybar el, där produktionsenheter optimerar sin produktion efter tröskelvärdet och därmed producerar mindre än vad de annars skulle göra. Myndigheten uppskattar den kostnad som uppstår för samhället för att ersätta detta produktionsbortfall till ungefär 250 miljoner kronor. Ei menar att korrekta nätavgifter är en förutsättning för korrekta incitament för marknadens aktörer och myndigheten ser risker för att den nuvarande utformningen av undantagsregeln skapar incitament för nytillkommande elproducenter att anlägga mindre produktionsenheter, alternativt att stycka upp produktionsenheterna.³⁵

I praktiken innebär således nuvarande regelverk att små elproducenter subventioneras av övriga elnätskunder och producenter. Ei uppskattar kostnaden för denna subvention till cirka 200 miljoner kronor³⁶ årligen, en kostnad som förväntas öka. I förhållande till lokalnätens totala årliga intäktsramar motsvarar omfördelningen på 200 miljoner kronor ungefär en halv procent. För nätområden med ett större antal mindre produktionsanläggningar och relativt få kunder i övrigt kan omfördelningen leda till att kunderna belastas med upp till 5–6 procent högre nätavgifter.³⁷

Ei kommer i sin rapport R2021:04 fram till slutsatsen att undantaget påverkar aktörernas agerande på ett sätt som ger flera negativa effekter på elmarknaden och myndigheten föreslår därmed att det tas bort för nya produktionsanläggningar.³⁸ Det bör här noteras att det i uppdragsformuleringen till Ei angavs en begränsning i form av att de anläggningar som redan omfattas av undantaget inte skulle få det sämre till följd av myndighetens förslag.³⁹ De berörda branscherna framförde under Ei:s utredning starka synpunkter om att undantaget bör kvarstå för befintliga anläggningar, medan flera av dem kunde ställa sig bakom Ei:s förslag om att slopa det för nya anläggningar då dessa vanligtvis har en större effekt än gränsvärdet. Undantaget var solenergiföreträdarna, som menade att undantaget är avgörande för

³⁵ Energimarknadsinspektionen, *Översyn av regelverket för nätavgifter för mindre produktionsanläggningar*, Ei R2021:04.

³⁶ 150 miljoner kronor utgörs av reducerade avgifter och 50 miljoner kronor tillskrivs anläggningar som nedgraderas till följd av regelverket.

³⁷ Energimarknadsinspektionen, *Översyn av regelverket för nätavgifter för mindre produktionsanläggningar*, Ei R2021:04.

³⁸ Energimarknadsinspektionen, *Översyn av regelverket för nätavgifter för mindre produktionsanläggningar*, Ei R2021:04.

³⁹ Regeringsbeslut II 2., I2020/02095/E.

att mindre solcellsparker ska byggas i Sverige och därför bör kvarstå under en övergångsperiod.^{40, 41}

Utredningen konstaterar att flera av de anläggningar som i dag nyttjar undantaget skulle få försämrade ekonomiska förutsättningar. Förändringarna får också negativa konsekvenser för framtida mindre produktionsanläggningar, något som i förlängningen skulle kunna medföra att den förnybara elproduktionen minskade, med negativa miljöeffekter som följd. Samtidigt bör konstateras att de snedvridningar av förutsättningarna för elproduktion som bestämmelserna medfört, försvinner, något som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är positivt.

Som tidigare har konstaterats bör det noteras att konsekvenserna av utredningens förslag i praktiken till viss del redan har inträffat. Ei publicerade den 20 mars 2023 en bedömning på sin hemsida med innebörden att den reducerade nätavgiften enligt 4 kap. 37 § ellagen och undantaget från nätavgift enligt 4 kap. 38 § samma lag strider mot EU-rätten och inte bör tillämpas.⁴² Ett antal nätföretag har därefter kommunicerat att de, så länge installationen endast har en och samma säkring för uttag och inmatning, inte kommer att ta ut någon ytterligare överföringsavgift för elen som matas in i elnätet.⁴³ Utredningen menar dock att det är osäkert huruvida denna bedömning av nätföretagen kommer att kvarstå över tid och att ovanstående konsekvenser därför bör beaktas.

Konsekvenser av föreslagna förändringar gällande ersättning vid inmatning av el

En bestämmelse som upphävs är bestämmelsen om nätnyttoersättning, dvs. den ersättning som elnätsföretaget automatiskt ska betala ut till en elproducent som matar in el till nytta för elnätet (3 kap. 43 § ellagen). Syftet med nätnyttoersättningen är att ge incitament till investeringar i produktionsanläggningar som bidrar till samhällsnytta och en ökning av elproduktion och ersättningen beräknas utifrån en

⁴⁰ Se exempelvis brev till Energimarknadsinspektionen från Solovindandelsföreningarna, den 18 januari 2021, diarienummer 2020-103133.

⁴¹ Information från Energimarknadsinspektionen, den 1 mars 2023.

⁴² Information på Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se/om-oss/nyheter/2023/2023-03-20-eis-bedomning-ingen-reducerad-natavgift-for-smaskaliga-produktionsanlaggningar, läst i april 2023.

⁴³ Se exempelvis www.dalakraft.se/hallbar-energi/nya-elnatsregler-for-solceller-paverkar-fa-villaagare, läst i april 2023.

given metod. Efter två domar⁴⁴ av förvaltningsrätten i april 2023 arbetar Ei i skrivande stund med att se över metoden för att beräkna ersättningen.⁴⁵ Utredningen bedömer att det är sannolikt att de incitament nätnyttoersättningen ger för produktion kommer att finnas kvar på en annan lagstiftningsnivå och att konsekvenserna av upphävandet därmed blir marginella.

Samlade konsekvenser för el- och gasproducenter samt el- och gashandelsföretag

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna av utredningens förslag för merparten av el- och gasproducenter, samt el- och gashandelsföretag kan förväntas bli försumbara eller relativt små. För småskaliga elproducenter kan dock konsekvenserna bli omfattande.

13.5.3 Balansansvariga

Det svenska transmissionsnätet för el ägs av staten och förvaltas av Svenska kraftnät, se avsnitt 13.9.2. Avseende gas ägs och drivs transmissionsnätet av Swedegas, som också innehar systembalansansvaret. De balansansvariga aktörerna berörs av särskilda paragrafer i regleringen.⁴⁶

Utredningen föreslår att förhandsprövningen av balansavtal i 8 kap. 19 § ellagen och i 7 kap. 5 § naturgaslagen behöver omfatta krav på att balanstjänsterna ska utföras så effektivt som möjligt och ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag.⁴⁷ Detta innebär en förändring i det regelverk som träffar de balansansvariga såtillvida att det ställs krav på att systemanvändarna ska ges incitament att balansera sitt uttag bättre. Utredningen ser dock inte framför sig att denna förändring kommer att få omedelbara konsekvenser för balansansvariga, utan att effekter uppstår först när Ei har att godkänna metoderna som använts för att utforma av-

⁴⁴ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 3962-22 och 8559-22, domar den 26 april 2023.

⁴⁵ Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se, juni 2023.

⁴⁶ Se exempelvis nuvarande 5 kap. 16–19 §§ ellagen om intäktsram för transmissionsnät och 6 kap. 6 § andra och tredje styckena naturgaslagen om vad intäktsramen ska omfatta.

⁴⁷ Vidare resonemang förs i avsnitt 7.5.9.

talen. Sammantaget bedöms påverkan på de balansansvariga aktörerna vara begränsad.

13.5.4 Företagskunder

Konsekvenserna av utredningens förslag berör främst nätföretag och andra företag inom el- och gasbranschen. Alla förslag som kan få en påverkan på framtida nätavgifter för el- och gas kan dock få betydelse för ett stort antal företagskunder. I praktiken påverkas alla Sveriges företag direkt eller indirekt av nätavgifterna.

I avsnitt 13.3 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag för nätavgifterna. Den påverkan på nätföretagen som beskrivs i form av minskade intäkter innebär samtidigt motsvarande minskning av kostnader för kundkollektivet, där företagen står för en väsentlig andel. Det bör dock här också poängteras att nätföretagens investeringar i förlängningen kommer kunderna till godo och att minskade investeringar därmed kan få negativa konsekvenser för kunderna.

Ett annat förslag som påverkar nätkunderna är förslaget som syftar till att skapa större möjligheter för kunder att bli delaktiga och framföra synpunkter i processen för fastställande av intäktsramar, någonting som utredningen redogör för i kapitel 10. En större delaktighet kräver en viss arbetsinsats, men att engagera sig som kundaktör är frivilligt. Arbetsinsatsen är dessutom begränsad och sker relativt sällan och det är dessutom rimligt att förvänta sig att det i stor utsträckning kommer att vara branschorganisationer och sammanlutningar av kunder som sköter kontakterna med Ei. Utredningen menar således att den ökade kostnaden för företagskunderna till följd av utredningens förslag om ökad delaktighet är försumbar.

Samtantaget kan konstateras att de stora ekonomiska konsekvenserna för företagskunder som är elnätskunder hänförs till effekterna av upphävandet av regelverket om särskilt investeringsutrymme. För företagskunder som är gasnätskunder hänförs sig konsekvenserna till de föreslagna förändringarna av bestämmelserna om avvikelser och överrullning av underskott.

13.6 Effekter för enskilda

I princip varje svenskt hushåll är direkt eller indirekt kund hos ett elnätsföretag. Därtill finns knappt 80 000 hushållskunder som använder gas. Förändringar i regleringen som i förlängningen påverkar el- och gasnätsföretagens intäktsramar kan därmed få konsekvenser för ett stort antal enskilda.

Den direkta påverkan på enskilda sker genom effekter på nätavgifterna. Konsekvenserna av utredningens förslag på dessa beskrivs i avsnitt 13.3. De bedömningar som görs i avsnittet gäller även för hushållskunder. Ett relativt stort antal villaägare som äger solesanläggningar är också elproducenter och påverkas därmed även av förslaget om förändrade bestämmelser gällande småskalig elproduktion, som redogörs för i avsnitt 13.5.2.

Även förslaget i kapitel 10, som innebär större möjligheter för kunder att bli delaktiga och framföra synpunkter i processen för fastställande av intäktsramar, kan komma att påverka enskilda i den utsträckning de väljer att delta i arbetet. Sannolikt kommer dock hushållskunder att representeras av sammanslutningar eller olika konsumentorganisationer i kontakterna med Ei. Utredningen menar därför att den ökade kostnaden för hushållskunder till följd av utredningens förslag om ökad delaktighet är försumbar.

Sammantaget kan konstateras att de stora ekonomiska konsekvenserna för enskilda elnätskunder hänför sig till effekterna av upphävandet av regelverket om särskilt investeringsutrymme och för enskilda gasnätskunder till de föreslagna förändringarna av bestämmelserna om avvikelser och överrullning av underskott.

Förslagen bedöms inte påverka den ekonomiska jämställdheten mellan män och kvinnor.

13.7 Effekter på energisystemet

Samhällsutvecklingen kommer att ställa allt högre krav på det svenska energisystemet.⁴⁸ Flera aktörer har under utredningens arbete poängterat vikten av ett väl fungerande regelverk som tar hänsyn till olika samhällsmål och skapar ett långsiktigt gynnsamt investeringsklimat, något som därmed främjar den relativt kraftiga utbyggnad av el- och

⁴⁸ En utförligare beskrivning av de svenska el- respektive gasnäten och framtida utmaningar återfinns i kapitel 3.

gasnätsinfrastrukturen som förväntas ske under kommande decennier.⁴⁹ En väl fungerande nätreglering som ger marknads aktörer korrekta incitament för att bidra till utvecklingen kommer att vara avgörande för att denna utbyggnad kan ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Konsekvenser av förslagen om att säkerställa tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter

Elanvändningen förväntas öka kraftigt och stor enighet råder om att det svenska elnätet behöver byggas ut för att samhällsmålen ska kunna nås. Detta ställer krav på omfattande investeringar och för att dessa ska komma till stånd behövs lönsamhet och en reglering som ger nätföretagen möjlighet att få avkastning på sina investeringar. Det är intäktsramen som sätter begränsningar för företagens avgiftsuttag och därigenom indirekt möjligheten att investera i befintliga och nya nät. Om de framtida intäktsramarna skulle bli för låga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv riskerar detta att leda till en minskad investeringsvilja och därigenom oönskade effekter på den svenska elförsörjningen.

En förändring som kan få direkta och relativt stora effekter på energisystemet är förslaget om att upphäva 5 kap. 29 a § ellagen och det regelverk som i dag gäller för nätföretagens investeringsutrymme. Det handlar om stora monetära värden, men som har beskrivits i avsnitt 13.3 avgörs förslagets praktiska konsekvenser för nätföretagens intäktsramar och investeringar till stor del av hur Ei agerar.

Utredningens förslag om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme innebär att investeringarna sannolikt kommer att minska under de närmaste åren, jämfört med om regelverket skulle kvarstå. Detta kan få konsekvenser för det svenska energisystemet. Som har redogjorts för i tidigare kapitel står elnätet inför ett stort utbyggnadsbehov och att identifierade och i vissa fall redan påbörjade investeringar uteblir kan vara negativt för samhället. Det är dock svårt att med säkerhet fastställa hur stora effekter upphävandet av regelverket får. Vissa av de investeringar som ingår i företagens investeringsbelopp kommer troligtvis ändå att genomföras under kommande tillsynsperioder. Samtidigt kan försenade investeringar och

⁴⁹ Se exempelvis yttrande från Svenska Bioenergiföreningen, Svebio, Komm2023/00051/I 2022:01.

oförutsebarheten i de förändringar som föreslås få negativa konsekvenser för investeringsviljan i elnätsverksamhet i en tid då de flesta bedömare är överens om att investeringarna behöver öka. I detta sammanhang bör det återigen påpekas att det utifrån utredningens förslag finns möjligheter för Ei att införa nya incitamentsstrukturer för att öka investeringarna i elnätet.

Konsekvenser av förslaget om småskalig elproduktion

Utredningens förslag om att ta bort undantaget från anslutningsavgift (4 kap. 11 § ellagen) och den reducerade respektive helt nedsatta nätavgiften för småskalig elproduktion (4 kap. 37 och 38 §§ ellagen) kan också få konsekvenser för det svenska energisystemet. Dagens regelverk gynnar småskalig produktion på bekostnad av större anläggningar och skapar incitament för en anläggningsägare att optimera sin produktion strax under gränsvärdet. Att ta bort undantagen skulle medföra att detta incitament försvinner, samtidigt som kostnaderna för småskalig elproduktion under gränsvärdet ökar markant. Utredningens analys visar att det främst är solesanläggningar som kommer att drabbas av ökade kostnader och att kostnadsökningen för den enskilda anläggningsägaren kan vara avsevärd. Kontakter med berörda branschorganisationer bekräftar denna bild och det är viktigt att understryka att även investeringar i framtida solesanläggningar påverkas av förslaget.⁵⁰ Svensk Solenergi menar exempelvis att förändringen riskerar att kraftigt minska etableringen av små solesanläggningar, men också att flera stora tak inte kommer att användas fullt ut för elproduktion eftersom sådana anläggningar med förändringen påförs högre nätavgifter.

Utredningen menar att förslaget främst riskerar att leda till en minskning i antalet framtida små elproduktionsenheter. Hur stora konsekvenser som uppstår beror av hur Ei och nätföretagen hanterar det nya regelverket. Samtidigt bör förslaget leda till att vissa befintliga anläggningar ökar sin produktion och att detta dämpar effekterna på energisystemet som helhet. Utredningen vill också framhålla att det finns möjlighet att på annat sätt stödja den småskaliga elproduktionen, exempelvis via skattereduktionen för grön teknik.

⁵⁰ Uppgifter från Svensk Solenergi, mars 2023.

Som beskrivs i tidigare avsnitt har Ei redan offentliggjort en bedömning på sin hemsida med innebörden att den reducerade nätavgiften enligt 4 kap. 37 § ellagen och undantaget från nätavgift enligt 4 kap. 38 § samma lag strider mot EU-rätten och inte bör tillämpas.⁵¹ Ett antal nätföretag har därefter kommunicerat att de, så länge installationen endast har en och samma säkring för uttag och inmatning, inte kommer att ta ut någon ytterligare överföringsavgift för elen som matas in i elnätet.⁵² Om nätföretagens bedömning kvarstår över tid skulle detta medföra att konsekvenserna för merparten av befintliga anläggningar inte inträffar och att påverkan på energisystemet dämpas. Sannolikt skulle dock fortfarande förslaget ha viss påverkan på investeringar i framtida småskaliga elproduktionsanläggningar.

Särskilda konsekvenser för gasnätets utveckling

Gasnätsinfrastrukturen står inför ett behov av utbyggnad, särskilt i relation till den förväntade efterfrågeökningen på vätgas. Av utredningens förslag är det främst de förändrade reglerna gällande reglerna om avvikelser och överrullning av underskott som kan förväntas påverka nätföretagens investeringar och därmed gasnätets utveckling. Gasnätsföretagen har framfört farhågor om att förändringarna riskerar att medföra en kraftigt minskad investeringsvolym, något som skulle kunna få konsekvenser både för utbyggnad och reinvesteringar i gasnätet.

Det finns stora svårigheter förknippade med att bedöma hur stora konsekvenser som kan förväntas uppstå. Vissa av de investeringar som skulle ha genomförts med finansiering från det utrymme som gasnätsföretagen till följd av förändringarna inte kan utnyttja, kommer troligtvis ändå att genomföras inom kommande tillsynsperioder. Samtidigt kan det innebära att andra investeringar uteblir. Oförutsebarheten kan också i sig få negativa konsekvenser för investeringsviljan i en tid då de flesta bedömare är överens om att investeringarna i gasnätet behöver öka. I detta sammanhang bör det återigen påpekas att det utifrån utredningens förslag finns möjligheter för Ei

⁵¹ Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se/om-oss/nyheter/2023/2023-03-20-eis-bedomning-ingen-reducerad-natavgift-for-smaskaliga-produktionsanlaggningar, läst i april 2023.

⁵² Se exempelvis www.dalakraft.se/hallbar-energi/nya-elnatsregler-for-solceller-paverkar-favillaagare, läst i april 2023.

att införa nya incitamentsstrukturer för att öka investeringarna i gasnätet.

Samlade konsekvenser för det svenska energisystemet

Det svenska energisystemet står inför en omställning och en del i detta är en omfattande utbyggnad av el- och gasnäten. En fungerande nätreglering är en förutsättning för att denna utveckling ska komma till stånd. Utredningens samlade bedömning av förslagets konsekvenser är att det främst är förslaget om upphävande av regelverket om särskilt investeringsutrymme som kan förväntas medföra betydande negativa ekonomiska konsekvenser för elnätsföretagen. Detta kan leda till försenade och i vissa fall uteblivna investeringar, något som kan påverka energisystemets utveckling.

Utredningen bedömer att risken för att energisystemet påverkas negativt till följd av utredningens förslag bör uppmärksammas, men att den är möjlig att hantera. Ei har i denna situation en särskilt viktig uppgift i att bevaka hur deras tillämpning av det nya regelverket påverkar investeringarna och därmed el- och gasnätets utveckling.

13.8 Miljö- och klimateffekter

Utredningens förslag har ingen direkt miljöpåverkan. Däremot kan flera av förslagen medföra en indirekt miljöpåverkan av betydande storlek. Som har redogjorts för i avsnitt 13.3.2 kan förslaget om att upphäva regelverket om särskilt investeringsutrymme få effekter på nätföretagens investeringsvilja. Om utbyggnaden av elnätet skulle ske i en långsammare takt kan det få konsekvenser för möjligheten att ersätta fossil energianvändning med el. I förlängningen skulle detta kunna medföra ökade utsläpp av växthusgaser. Om utredningens förslag som berör småskalig elproduktion sammantaget medför en minskning av den förnybara elproduktionen skulle även detta kunna leda till ökade utsläpp av växthusgaser.

Sammantaget kan konstateras att utredningens förslag endast har indirekta miljö- och klimateffekter som är svåra att kvantifiera. Det bör dock understrykas att en välfungerande el- och gasdistribution är avgörande för energiomställningen och att nätregleringen spelar en viktig roll i detta avseende.

13.9 Effekter för förvaltningsmyndigheter och domstolar

13.9.1 Energimarknadsinspektionen

Konsekvenser för Energimarknadsinspektionens framtida arbete

Ei är tillsynsmyndighet och berörs av utredningens samtliga förslag. Det handlar både om förändringar i arbetssätt, exempelvis när det gäller publicering av preliminära metoder, och om behov av föreskriftsarbete. Det är svårt att uppskatta antalet arbetstimmar som uppstår till följd av förslagen och utredningen har därför valt att göra en kvalitativ uppskattning av effekterna för myndigheten.

Tabell 13.7 Konsekvenser för Energimarknadsinspektionen

Åtgärd	Behov av arbetsinsats
Att bestämmelser i lag utgår	stor ökning
Införande av skyndsamhetskrav	marginell minskning
Ekonomiska experter i domstolarna	marginell minskning
Förslag för att stärka kundernas ställning	marginell ökning

Källa: Egna antaganden och analyser.

De största effekterna för Ei inträffar till följd av de förändringar av regelverket som innebär att vissa av de bestämmelser som tidigare har funnits i lag eller förordning hädanefter ska hanteras av myndigheten i föreskrifter eller förvaltningsbeslut. Utredningen menar att ett relativt omfattande föreskriftsarbete kommer att krävas i dessa delar, men också analyser av hur myndighetsföreskrifter och beslut ska samspela och ett löpande utvärderingsarbete av hur regleringen fungerar i praktiken. Arbetet kan anses vara omfattande, särskilt mot bakgrund av att det i det fall ett uttryckligt författningsstöd saknas krävs utförligare motiveringar i förvaltningsbesluten och det är viktigt att erforderlig kompetens för dessa arbetsuppgifter finns på myndigheten.⁵³ Andra delar av det arbete som Ei kommer att behöva genomföra, exempelvis behovet av att löpande följa utvecklingen av EU-regleringen och anpassa regelverket efter denna, bör vara något som

⁵³ Det kan noteras att även den tyska tillsynsmyndigheten har flaggat för att personalbehovet kommer att öka till följd av de förändringar i regelverket som krävs efter EU-domstolens dom i C-718/18, se exempelvis <https://ds.server.bundestag.de/btd/20/060/2006006.pdf>.

myndigheten redan utför i dag och som därmed inte föranleder behov av ytterligare arbetsinsatser. Det är dock viktigt att Ei har beredskap för framtida regelutveckling inom EU och deltar aktivt i internationella samarbeten på området.

För de förslag som påverkar domstolsprövningarna förväntas endast marginella effekter på Ei:s behov av arbetsinsatser och förslagen som syftar till att öka kundernas delaktighet förväntas främst innebära behov av att skapa en process för hur ett ökat engagemang från dessa aktörsgupper ska tas om hand. I viss utsträckning genomförs detta arbete redan i dag, men en mer formaliserad hantering av samverkansarbetet kan leda till en något ökad arbetsbörda. Bedömningen inkluderar omhändertagande och redovisning av inkomna synpunkter.

Sammantaget menar utredningen att Ei på kort och medellång sikt med stor sannolikhet kommer att behöva använda betydligt fler arbetstimmar för att ta fram metoder för bestämmande av intäktsramar.

Behov av ytterligare finansiering

Det är svårt att uppskatta hur stort behov av arbetstimmar som uppstår för Ei till följd av utredningens förslag, men det bör noteras att behovet är betydande och att det därmed kan finnas skäl att se över myndighetens finansiering. Ei:s anslag från staten uppgår för år 2023 till drygt 209 miljoner kronor per år. De enda intäkterna utöver förvaltningsanslaget kommer från avgifter, som ger ett marginellt bidrag till myndighetens finansiering.⁵⁴ I myndighetens budgetunderlag för kommande år räknar myndigheten med att en årsarbetskraft kostar 1,2 miljoner kronor, inklusive sociala avgifter och påslag för indirekta kostnader. Antalet årsarbetskrafter på avdelningen för nätreglering uppgår i skrivande stund till 26,8, men det bör noteras att även andra avdelningar är involverade i regleringsarbetet.⁵⁵ I dag uppgår nätregleringsavdelningens budget således till drygt 32 miljoner kronor per år och utredningen anser att det är rimligt att denna summa ökar till följd av föreliggande förslag. Hur stor ökningen bör vara är myndigheten själv bäst lämpad att uppskatta i kommande

⁵⁴ Se rubrik 6 Avgifter och bidrag, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Energimarknadsinspektionen.

⁵⁵ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, mars 2023.

budgetunderlag, men för att illustrera behovet antar utredningen en ökning av anslaget med 10 miljoner kronor. Detta skulle motsvara en utvidgning av avdelningen för nätreglering med drygt åtta helårsarbetskrafter och utredningen menar att tillskottet bör erhållas redan år 2024.⁵⁶ I detta sammanhang bör nämnas att Ei själva har identifierat ett ökat resursbehov även på andra avdelningar. Ei har framfört till utredningen att ett sammantaget tillskott på ungefär fjorton helårsarbetskrafter kan komma att behövas för att hantera myndighetens ökade arbetsbörda.⁵⁷

Det är dock inte tillräckligt med ett monetärt tillskott. Ei måste ges praktiska förutsättningar för att utöva sin verksamhet, något som förutsätts i artikel 57.5 i elmarknadsdirektivet och artikel 39.5 i gasmarknadsdirektivet. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att analysera behovet av organisationsförändringar inom myndigheten, men utredningen vill ändå uppmärksamma att det kan finnas anledning för Ei att se över arbetssätt och kommunikation. En sådan genomlysning skulle kunna resultera i ett behov att se över huruvida nuvarande organisation är ändamålsenlig för den roll som den nya lagstiftningen förutsätter.

13.9.2 Svenska kraftnät

Svenska kraftnät berörs främst av bestämmelserna i 5 kap. ellagen som handlar om transmissionsnät.⁵⁸ Flera av de nuvarande bestämmelserna, exempelvis 5 kap. 16–18 §§ ellagen, föreslås lämnas oförändrade, medan 5 kap. 19 § enligt utredningens förslag ska upphävas.⁵⁹ Dessa bestämmelser hanterar finansiering av förstärkning av elnätet som har genomförts av ett transmissionsnätsföretag som är en statlig myndighet (Svenska kraftnät) och hur intäktsramen påverkas i dessa fall.

Enligt uppgifter från Ei har Svenska kraftnät hittills inte redovisat några kostnader som faller under 5 kap. 19 § ellagen. Inte heller finns några sådana kostnader i den prognos som inkluderar 2023.⁶⁰ De

⁵⁶ Det bör noteras att Energimarknadsinspektionen sedan dessa uppgifter togs fram har planerat för en omorganisation där avdelningen för nätreglering ska slås ihop med avdelningen för teknisk analys.

⁵⁷ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, september 2023.

⁵⁸ Nuvarande 5 kap. 16–19 §§ ellagen.

⁵⁹ För vidare resonemang, se avsnitt 7.4.5.

⁶⁰ Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, januari 2023.

sammantagna konsekvenserna av utredningens förslag för Svenska kraftnät bör därmed bli begränsade. Det är viktigt att här understryka att det inte finns några hinder för Ei att besluta om att dessa kostnader ska tillgodoräknas nätverksamheten även framgent. Om så skulle ske uppkommer inga konsekvenser för Svenska kraftnät jämfört med dagens situation.

13.9.3 Domstolsväsendet

De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna påverkas av flera av utredningens förslag. En utgångspunkt för analysen är att utredningen bedömer att det inte är troligt att de föreliggande förslagen skulle orsaka att processerna blir märkbart fler eller mer omfattande än i dag.

Utredningen bedömer att de förslag som framför allt påverkar domstolarna är kravet på skyndsam handläggning och införandet av ekonomiska experter i domstolarnas sammansättning. Att införa ett skyndsamhetskrav ställer högre krav på domstolens arbete då arbetet ska utföras under en kortare period. Samtidigt bör det inte påverka den totala arbetsbördan i större utsträckning och det kan också medföra att förvaltningsrätten och kammarrätten har möjlighet att ställa krav på snabbare och effektivare processföring av parterna. Det bör dock noteras att skyndsamhetskravet i någon mån kommer att medföra längre processtider för andra mål utan skyndsamhetskrav. Det kan också innebära att domstolarna riskerar att inte kunna uppfylla regeringens verksamhetsmål och mål om omloppstider. Detta skulle i sådant fall kunna medföra att ett behov av ekonomiska resurser uppstår. Utredningen menar dock att de mål som föreslås förenas med skyndsamhetskrav är så pass få att förslaget sammantaget inte bedöms få några betydande ekonomiska konsekvenser för domstolarna.

Förslaget om ekonomiska experter innebär att det i dessa prövningar som huvudregel kommer att krävas två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter i förvaltningsrätten. Nämndemän kommer då inte att ingå i rätten. De ekonomiska experterna har ett något högre arvode än nämndemän, en kostnadsökning som adderas till domstolens kostnader till följd av förslaget. Vissa kostnader för domstolens administration när det kommer till kontakter med de ekonomiska experterna uppkommer också, en kostnad som dock

bedöms vara låg. En relevant aspekt att beakta är att det sannolikt kommer att krävas en noggrannare planering av processledningen, då de ekonomiska experterna är färre än nämndemännen och kan ha svårare att avsätta tid för domstolsarbetet. Att ytterligare en lagfaren ledamot kommer att delta i prövningarna innebär också en högre kostnad. Denna kostnad kan inte anses vara försumbar, utan kommer att belasta den prövande domstolen.

Överprövningarna av besluten om intäktsramar är kopplade till tillsynsperioderna och inträffar därmed vart fjärde år. Även om antalet överklaganden hittills har varit stort är det fråga om en relativt liten mängd mål om den skulle fördelas per år. Målen är dock omfattande vilket gör att de domare som deltar i målen sannolikt kommer att kunna delta i färre andra mål parallellt. Antalet mål och målens omfattning är dock något som inte bedöms påverkas av utredningens förslag i dessa delar. Sammantaget bedömer utredningen att den ökade kostnaden för de lagfarna ledamöterna och de ekonomiska experterna blir begränsad och bör rymmas inom domstolens befintliga ram.

För kammarrätten gäller samma resonemang som ovan och utredningens bedömning är att kammarrätten endast påverkas marginellt av utredningens förslag. Dagens sammansättning av rätten med i normalfallet tre lagfarna ledamöter kommer att utökas med två ekonomiska experter. Vid prövning av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. En ekonomisk expert ska dock delta i avgörandet om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Eftersom utredningens förslag om domstolarnas sammansättning och krav på skyndsamhet inte berör Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, påverkas den domstolen inte av förslagen.

När det gäller naturgaslagen kommer det, på samma sätt som enligt ellagen, att införas en möjlighet för Ei att ta ut en förseningsavgift om gasnätsföretagen inte inkommer med uppgifter som behövs för att bestämma intäktsramen i tid. Gasnätsföretagen är få till antalet och utredningen bedömer att införandet av denna förseningsavgift inte medför någon märkbar effekt på domstolarnas arbete.

Den sammantagna bedömningen när det gäller såväl förslagen om att införa ett skyndsamhetskrav och ekonomiska experter i domstolarnas sammansättning, som utredningens övriga förslag, är att konsekvenserna visserligen inte är försumbara, men sannolikt be-

gränsade. Några ytterligare resurser behöver således inte tillföras de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Domarnämnden

Förslaget om att särskilda ledamöter ska ingå i rätten berör Domarnämnden, som utredningen föreslår bör få i uppgift att lämna förslag till regeringen om utnämning av särskilda ledamöter. Domarnämnden arbetar redan i dag med denna typ av utnämningar och något behov av att förändra verksamheten kommer därför inte att uppstå till följd av utredningens förslag. Däremot kommer förslaget att medföra en ökad arbetsbörda för Domarnämnden.

Som beskrivs i kapitel 9 och 11 menar utredningen att beröringspunkter finns mellan de aktuella prövningarna enligt ellagen och naturgaslagen och de prövningar som sker enligt lagen om elektronisk kommunikation. Utredningen menar att det i princip bör vara möjligt att använda samma experter i dessa prövningar. Sannolikt kommer dock Domarnämnden att behöva förordna fler experter och nämnden framhåller själv i sin årsredovisning för 2021 att förordnandet av särskilda ledamöter är en grannliga arbetsuppgift. Med tanke på att förordnandena vanligen löper under flera år, bör dock den ökade arbetsbördan till följd av utredningens förslag bli begränsad. I jämförelse förordnades under 2021 inte någon ekonomisk expert för mål enligt lagen om elektronisk kommunikation. Motsvarande siffror för 2020 och 2019 var en respektive elva.

Sammantaget bedömer utredningen att Domarnämndens ökade kostnader blir små och bör kunna tas inom myndighetens befintliga ram.

13.10 Förslagets förenlighet med EU-rätten

13.10.1 Förslagets förenlighet med den EU-rättsliga el- och gasmarknadsregleringen

Utredningen menar att den föreslagna strukturen till ny lagstiftning är förenlig med EU-rätten. De bestämmelser som på grund av tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter inte får finnas i lag har plockats bort. Vidare analys av hur utredningen bedömer respektive

bestämmelse i förhållande till EU-rätten återfinns i kapitel 7 om utredningens överväganden samt kapitel 8 som mer specifikt handlar om regleringen av intäktsramar.

Utredningen menar att befintlig svensk lagstiftning redan ligger i linje med artikel 60.8 i elmarknadsdirektivet och artikel 41.17 i gasmarknadsdirektivet, där det föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av en tillsynsmyndighet rätt att överklaga hos ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.

Förslagen om att ge kunderna större möjligheter att påverka metoderna för bestämmande av intäktsramar är också förenliga med EU-rätten. De tillgodoser kundperspektivet, inklusive konsumentperspektivet, som berörs både i elmarknadsdirektivet och i gasmarknadsdirektivet.⁶¹

13.10.2 Uppfyllande av annan EU-rätt till följd av förslagen

Förnybartdirektivet

Det bör noteras att vissa av de bestämmelser som utredningen föreslår ska upphävas har införts för att genomföra andra EU-direktiv. Det gäller exempelvis vissa bestämmelser som tidigare har införts för att genomföra artikel 21 i förnybartdirektivet, direktiv (EU) 2018/2001⁶², som innehåller krav som ska underlätta för egenanvändare av förnybar energi⁶³. I artikel 21 anges bland annat följande.

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att konsumenter har rätt att bli egenanvändare av förnybar energi på de villkor som fastställs i denna artikel.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att egenanvändare av förnybar energi, enskilt eller genom aggregatorer, har rätt att

⁶¹ Se exempelvis artikel 5, kapitel III (artikel 10–29) och artikel 60.4 i elmarknadsdirektivet, artikel 3 och 41.13 i gasmarknadsdirektivet samt bilaga I till detta direktiv.

⁶² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁶³ Enligt artikel 2.1 i förnybartdirektivet avses med energi från förnybara energikällor eller förnybar energi: energi från förnybara, icke-fossila energikällor, nämligen vindenergi, solenergi (termisk solenergi och fotovoltaisk solenergi) och geotermisk energi, omgivningsenergi, tidvattensenergi, vågenergi och annan havsenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsverk samt biogas.

a) producera förnybar energi, inklusive för egen förbrukning, lagra och sälja sin överskottsproduktion av sådan el, bland annat genom avtal om köp av förnybar el, elleverantörer och arrangemang för handel mellan aktörer (peer-to-peer),

i) utan att, avseende den el de förbrukar från eller matar in i elnätet, omfattas av diskriminerande eller oproportionella förfaranden samt avgifter och nätavgifter som inte är kostnadsrelaterade,

ii) utan att, avseende egenproducerad el från förnybara energikällor som förblir inom deras fastighet, omfattas av diskriminerande eller oproportionella förfaranden, och av eventuella avgifter.

Svenska bestämmelser som har anmälts för att genomföra artikel 21.2 a i) och ii) i förnybartdirektivet är 3 kap. 43 § samt 4 kap. 1, 2, 10–11 och 38 §§ ellagen.⁶⁴ 3 kap. 43 § och den anslutande bestämmelsen om tvister gällande nätnyttoersättning i 3 kap. 44 § har funnits sedan ellagen trädde i kraft. Det finns inte krav i EU-rätten på att någon sådan ersättning ska betalas ut vid produktion. Att ersättningen anmälts som en åtgärd för att genomföra förnybartdirektivet ändrar inte detta. Bestämmelserna kan därför enligt utredningens mening upphävas utan att genomförandet av förnybartdirektivet påverkas.⁶⁵

Andra bestämmelser som har anmälts för att genomföra artikel 21.2 a i) och ii) i förnybartdirektivet är 4 kap. 1 och 2 §§ ellagen som handlar om skyldigheten att ansluta en anläggning till elnätet. Utredningen föreslår att 4 kap. 1 § justeras, dock inte på ett sätt som skulle kunna påverka genomförandet av förnybartdirektivet. 4 kap. 2 § kvarstår oförändrad. Genomförandet av artikel 21 och artikel 17.1 i förnybartdirektivet⁶⁶ påverkas därmed inte.⁶⁷

Vidare har 4 kap. 10 § ellagen anmälts som en del av genomförandet av artikel 21.2 a i) och ii) i förnybartdirektivet. Paragrafens första stycke justeras något när det gäller hur avgiften för anslutning ska utformas och vad som då får beaktas, men detta påverkar enligt utredningens mening inte genomförandet av direktivet. Paragrafens

⁶⁴ Enligt uppgift från Klimat- och näringslivsdepartementet den 20 mars 2023.

⁶⁵ Jämför med utredningens bedömning i avsnitt 7.5.1.

⁶⁶ Prop. 2021/22:153, s. 87 f. och 153 f. Enligt förarbetena utgör 4 kap. 2 § andra stycket en del av genomförandet av artikel 17.1 i förnybartdirektivet.

⁶⁷ Jämför med utredningens bedömning i avsnitt 7.5.2.

andra stycke handlar om hur anslutningsavgiften ska fördelas mellan nätföretag och producenter, så kallad förtida delning, vid anslutning av anläggningar för produktion av förnybar el. Utredningen kan inte heller se att detta stycke skulle genomföra förnybartdirektivet på ett sådant sätt att det finns något hinder mot att upphäva det. Inte heller 4 kap. 11 §, som handlar om att elanvändare, som har ett abonnemang för en säkring om högst 63 ampere och producerar el som kan matas in med en effekt om högst 43,5 kilowatt (småskalig elproduktion), inte behöver betala avgift för anslutning av en produktionsanläggning är en förutsättning för genomförandet av artikel 21.2 a i förnybartdirektivet. Utredningen har inte funnit att EU-regleringen ställer krav på ett sådant undantag i svensk lagstiftning och menar att den svenska bestämmelsen kan upphävas; detta även om bestämmelsen infördes så sent som den 1 juli 2022.⁶⁸ I 4 kap. 12 § finns i dag en bestämmelse som handlar om att ett nätföretag ska offentliggöra principer för kostnadsfördelning vid anslutning till elnätet. Utredningen föreslår att även denna bestämmelse ska upphävas. Paragrafen tillkom vid genomförandet av artikel 16.3 i det tidigare förnybartdirektivet 2009/28/EG⁶⁹, men har inte överförts till det nu aktuella förnybartdirektivet. Därför påverkas inte genomförandet av direktivet av att bestämmelsen upphävs.⁷⁰

4 kap. 37–39 §§ ellagen utgör också bestämmelser som utredningen föreslår att ska upphävas. 4 kap. 37 § handlar om reducerad nätavgift om produktionsanläggningen kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt (1 500-kilowattsregeln) och synes inte genomföra EU-rättsliga bestämmelser. 4 kap. 38 § har anmälts som en åtgärd för att genomföra artikel 21.1 i förnybartdirektivet. Enligt bestämmelsen ska en elanvändare, som har ett abonnemang för en säkring om högst 63 ampere och producerar el som kan matas in med en effekt om högst 43,5 kilowatt, inte betala någon avgift för inmatningen. Utredningen menar att det inte finns något krav på att undanta småskaliga elproducenter på det sätt som görs i 4 kap. 38 § ellagen. Utredningens uppfattning är således att Sverige bör kunna anses uppfylla förnybartdirektivets krav även om bestämmelsen skulle tas bort. Följaktligen bör även den anslutande bestämmelsen om tvister i 4 kap. 39 § kunna utgå.⁷¹

⁶⁸ Prop. 2021/22:153, s. 157.

⁶⁹ Prop. 2009/10:128, s. 81.

⁷⁰ Jämför avseende 4 kap. 10–12 §§ ellagen med utredningens bedömning i avsnitt 7.5.3.

⁷¹ Jämför med utredningens bedömning i avsnitt 7.5.5.

Sammanfattningsvis har utredningen inte kunnat se att det finns någon omedelbar risk för att de paragrafer som upphävs genomför förnybartdirektivet på ett sådant sätt att en ersättande åtgärd skulle krävas för att genomföra berörda artiklar. Vid behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa uppfyllandet menar utredningen att regeringen i första hand bör överväga åtgärder som med säkerhet inte inskränker tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter.

Energieffektiviseringsdirektivet

Utredningen föreslår flera ändringar som berör energieffektiviseringsdirektivet.⁷² Det gäller exempelvis den hittillsvarande 4 kap. 26 § ellagen som anger att avgifter för överföring av el ska utformas på ett sätt som är förenligt med ett effektivt utnyttjande av elnätet och en effektiv elproduktion och användning. Bestämmelsen, som ska ses mot bakgrund av de krav som ställs på nättarifferna enligt artikel 15 i energieffektiviseringsdirektivet⁷³, kommer att kvarstå i sin nuvarande form. Ett annat exempel är 5 kap. 11 § ellagen. Bestämmelsen har tillkommit med anledning av artikel 15.1 andra stycket och artikel 15.4 i energieffektiviseringsdirektivet.⁷⁴ Artiklarna handlar om att nätföretagen, via krav som ställs på medlemsstaterna, ska ges incitament att göra systemtjänster som förbättrar energieffektiviteten tillgängliga för nätanvändare. Nätföretagen ska även ges incitament att förbättra effektiviteten i fråga om infrastrukturens utformning och drift. Vidare ska avgifter göra det möjligt för elleverantörerna att förbättra användarnas deltagande i systemens effektivitet. Enligt bestämmelsen i ellagen får en bedömning av hur verksamheten bedrivs ur effektivitetshänseende medföra en ökning eller minskning av avkastningen på kapitalbasen. Bestämmelsen begränsar sig inte till en viss kategori av investeringar, utan alla åtgärder som bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet ska kunna beaktas av nätmyndigheten. Genomförandet av de nämnda artiklarna i energieffektiviseringsdirektivet påverkas inte på något sätt genom utredningens förslag. Bestämmelsen i hittillsvarande 5 kap. 11 § ellagen kommer att finnas

⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

⁷³ Prop. 2013/14:174, s. 191 ff. och 271 f. och prop. 2021/22:153, s. 161.

⁷⁴ Prop. 2013/14:174, s. 272 f. och prop. 2017/18:237, s. 92 f.

kvar, men formuleras om något⁷⁵ och byta plats. Även bemyndigandet att meddela föreskrifter om vad som avses med ett effektivt utnyttjande av elnätet kommer att finnas kvar, men placeras sist i 5 kap. ellagen. Utredningen bedömer även att detta är förenligt med artikel 18.1 andra stycket i elmarknadsförordningen, som anger att den metod som används för att fastställa nätavgifterna inte ska påverka tillämpningen av artikel 15.1 och 15.6⁷⁶ i energieffektiviseringsdirektivet samt kriterierna i bilaga XI⁷⁷ till det direktivet.

13.11 Övriga effekter

Förslagen påverkar främst el- och gasnätmarknadens funktion. Som redogörs för ovan kan några av förslagen påverka nätavgifterna, något som skulle få konsekvenser för företag och hushåll. Då effekterna är indirekta och svåra att kvantifiera har utredningen inte sett det som relevant att göra någon bedömning av förslagets långsiktiga effekt på sysselsättning, arbetslöshet eller löner.

⁷⁵ Begreppet kapitalbas byts ut mot begreppet intäktsram, se avsnitt 8.2.1.

⁷⁶ Artikel 15.6 i energieffektiviseringsdirektivet handlar om högeffektiv kraftvärme.

⁷⁷ Bilagan handlar om energieffektivitetskriterier för energinätregleringar och elnättariffer.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

11 § En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätten vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

12 § En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande, och

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

Om ett mål som avses i andra stycket handläggs gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av ett mål efter en återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

17 § En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 b eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *ellagen* (1997:857), *naturgaslagen* (2005:403), lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

11, 12 och 17 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om kammarrättens och förvaltningsrättens sammansättning. I paragraferna görs ändringar på grund av att det i vissa ärenden gäller särskilda domförhetsregler i förvaltningsrätt och kammarrätt när det gäller prövningen av mål enligt *ellagen* (1997:857) och *naturgaslagen* (2005:403).

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

14.2 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

En rad nya bestämmelser förs in i lagen huvudsakligen med anledning av den tolkning som EU-domstolen har gjort i sitt avgörande C-718/18 av direktiv 2009/72/EG som var en tidigare version av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet). I sådana fall anges att paragrafen är ny. I övrigt sker omdisponeringar för att lagen ska ha en lämplig struktur och ett innehåll som på ett tydligare sätt speglar elmarknadsdirektivet. Hittillsvarande 5 kap. ersätts av ett nytt kapitel. När det gäller sådana paragrafer i de nya eller omarbetade bestämmelserna som överensstämmer med eller delvis motsvarar den hittillsvarande regleringen hänvisas i regel endast till den författningskommentar som togs fram inför den senaste ändringen. I den senaste propositionen kan det finnas ytterligare hänvisningar till äldre förarbeten som fortfarande är aktuella för tillämpningen. När paragrafer förs över och det bara är paragrafnumreringen som ändras eller mindre redaktionella ändringar som görs, kommenteras dessa inte särskilt.

2 kap. Nätkoncession och ledningar vid trafikleder

Överlåtelse av en nätkoncession

43 § En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd.

Tillstånd till en överlåtelse av en nätkoncession får beviljas endast om överlåtelsen sker till någon som uppfyller de krav som ställs på en nätkoncessionshavare enligt 16 §.

Om en intäktsram vid överlåtelsen ska fördelas enligt 5 kap. 28 § andra stycket, får tillstånd till överlåtelse inte lämnas om inte fördelningen har godkänts enligt 29 § första stycket samma kapitel.

I *tredje stycket* ändras hänvisningar med anledning av att bestämmelser (hittillsvarande 5 kap. 33 och 34 §§ ellagen) flyttas till nya paragrafer.

4 kap. Anslutning till elnätet och överföring av el

Skyldighet att ansluta en anläggning till elnätet

1 § Den som har en nätkoncession ska på objektiva och icke-diskriminerande villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, om innehavaren av den elektriska anläggningen begär att den ska anslutas.

I fråga om lokalnät gäller anslutningsskyldigheten endast anläggningar inom koncessionsområdet.

I paragrafen finns bestämmelser om anslutningsskyldighet och villkor för anslutning. Paragrafen ändras endast på så sätt att kravet avseende anslutning på skäligen villkor i *första stycket* utgår. Innehållet i paragrafen ska ses mot bakgrund av artikel 6.1 i elmarknadsdirektivet och artikel 21.2 a) i) och ii) i direktiv (EU) 2018/2001 (förnybartdirektivet).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Anslutningsavgifter

10 § Avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas så att *nätföretagets nödvändiga* kostnader för anslutningen täcks på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätets funktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas.

I paragrafen finns bestämmelser om anslutningsavgifter. Paragrafens *första stycke* första meningen ändras så att anslutningsavgifterna ska utformas så att *nätföretagets nödvändiga* kostnader för anslutningen täcks på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätets funktion. Formuleringen knyter an till artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet. I den föreslagna 5 kap. 39 § 2 finns ett bemyndigande som kan möjliggöra för nätmyndigheten att ta fram föreskrifter om vad som avses med att *nätföretaget* ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion. Hittillsvarande 4 kap. 10 § första stycket andra meningen, som handlar om att effekt och läge ska beaktas vid utformandet av anslutningsavgiften, utgår.

Samtidigt införs ett nytt bemyndigande i *andra stycket* som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet

att meddela föreskrifter om hur avgiften för anslutning till en ledning eller ett ledningsnät ska utformas. Bemyndigandet är formulerat på liknande sätt som hittillsvarande 4 kap. 27 § som avser avgifter för överföring.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Skyldighet att överföra el

16 § En nätkoncessionshavare är skyldig att överföra el för någon annans räkning på objektiva och icke-diskriminerande villkor.

I paragrafen finns bestämmelser om överföringsskyldighet och villkor för överföring. Paragrafen ändras på så sätt att kravet avseende överföring på skäliga villkor utgår. Innehållet i paragrafen ska ses mot bakgrund av artikel 6.1 i elmarknadsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

5 kap. Intäktsram för nätverksamhet

Kapitlet ersätter hittillsvarande 5 kap. och innehåller dels bestämmelser från det tidigare 5 kap. som har omdisponerats, dels några nya bestämmelser. Andra bestämmelser har upphävts med hänvisning till kravet på nätmyndighetens exklusiva befogenheter enligt artikel 59 i elmarknadsdirektivet och EU-domstolens dom i mål C-718/18. Vidare har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I de flesta fallen där omdisponering av bestämmelser har skett, är förändringarna endast redaktionella och inte avsedda att innebära någon saklig skillnad vid tillämpningen.

Intäktsram och beslut om intäktsram

1 § En nätverksamhet ska för en tillsynsperiod ha en intäktsram som beslutas av nätmyndigheten.

Tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod.

Nätmyndigheten ska besluta om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar.

I paragrafen anges att en intäktsram för en tillsynsperiod ska beslutas av nätmyndigheten senast två månader innan tillsynsperioden börjar. Paragrafen innebär att nätmyndigheten gör en förhandsprövning av de samlade intäkter som ett nätföretag högst får uppbära från nätverksamheten under en tillsynsperiod. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 5 kap. 1 § första stycket, 2 § och 3 § första stycket ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 86 ff.

2 § En intäktsram för intäkter från ett lokalnät ska bestämmas för varje koncessionsområde för sig.

Om nätmyndigheten enligt 3 kap. 51 § har beslutat att flera nätkoncessioner för område ska redovisas samlat, ska dock de områdena anses vara ett koncessionsområde när intäktsramen bestäms.

I paragrafen regleras vilken nätverksamhet som ska omfattas av en intäktsram för intäkter från ett lokalnät. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 13 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2021/22:153 s. 167.

3 § Om en nätkoncession för linje innefattas i redovisningen av en nätkoncession för område enligt 3 kap. 53 § andra stycket, ska koncessionerna anses vara en nätkoncession för område när intäktsramen bestäms.

I paragrafen regleras vad som ska gälla när en nätkoncession för område redovisas samlat med en nätkoncession för linje. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 14 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2021/22:153 s. 167.

4 § En intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett nätföretags regionnät i Sverige.

I paragrafen anges att intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett regionnät i Sverige. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 15 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 2.1. Se prop. 2021/22:153 s. 167.

5 § En intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett transmissionsnät.

I paragrafen anges att intäktsram ska bestämmas för intäkter från ett transmissionsnät. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 16 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 94.

6 § Om ett transmissionsnätsföretag är systemansvarig myndighet, ska den del av verksamheten som inte kan hänföras till en viss kund eller kundkategori anses ingå i företagets nätverksamhet när intäktsramen bestäms.

I paragrafen anges att vissa delar av verksamheten ska anses ingå i nätverksamheten när intäktsramen bestäms. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 17 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 94 f.

7 § Om ett transmissionsnätsföretag deltar i ett europeiskt samarbete som syftar till att utveckla och vidmakthålla en fungerande europeisk marknad för el, ska även den verksamheten anses ingå i företagets nätverksamhet när intäktsramen bestäms.

I paragrafen anges att vissa delar av verksamheten ska anses ingå i nätverksamheten när intäktsramen bestäms. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 18 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 95.

Preliminära metoder för att fastställa intäktsramar

8 § Nätmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram. Dessa metoder ska offentliggöras innan nätföretagen ska lämna uppgifter enligt 9 §. Relevanta aktörer ska ges skälig tid att yttra sig över de preliminära metoderna.

Paragrafen är ny och anger att nätmyndigheten ska publicera preliminära metoder som relevanta aktörer får skälig tid att yttra sig över. De preliminära metoderna ska offentliggöras innan nätföretagen lämnar uppgifter enligt 9 §. Det är nätmyndigheten som avgör på vilket sätt publiceringen ska ske. Representanter för elnätsföretag, kundorganisationer samt andra relevanta aktörer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på metoderna. Ett av flera syften med bestämmelsen är att involvera kundaktörer i processen för att bestämma intäktsramar för kommande tillsynsperiod och att det dessutom sker på ett tidigt stadium i denna process. För att relevanta aktörer ska ha

förutsättningar att inkomma med synpunkter behöver de preliminära metoderna publiceras med sådan framförhållning att det finns skälig tid för yttrande innan tillsynsperioden börjar. Det är viktigt att nätmyndigheten eftersträvar deltagande från flera olika kategorier inom kundkollektivet för att skapa förutsättningar för en balanserad beslutsprocess. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av artikel 59.9 i elmarknadsdirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och avsnitt 10.4.

Uppgiftsskyldighet

9 § Ett nätföretag ska lämna de uppgifter till nätmyndigheten som myndigheten behöver för att bestämma intäktsramen.

I paragrafen regleras nätföretagens uppgiftsskyldighet. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 4 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 89.

10 § Om ett nätföretag inte lämnar uppgifter enligt 9 §, ska nätmyndigheten bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet.

I paragrafen anges att nätmyndigheten ska bestämma en skälig intäktsram om uppgifter inte lämnas in. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 5 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 89.

Hur intäktsramen bestäms

11 § Bestämmelser om vad som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram finns i

1. direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av elmarknadsdirektivet,
2. EU:s elmarknadsförordning samt direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av förordningen, samt
3. denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen är ny och upplyser om vilken reglering som nätmyndigheten ska beakta vid bestämmandet av intäktsram. Upplysningsbestämmelsen är inte uttömmande; om det finns annan bindande reglering ska denna också tillämpas av nätmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

12 § Intäktsramen ska inte vara större än vad nätföretaget behöver

1. för driften av nätverksamheten, och
2. för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion.

Paragrafen är ny och anger att intäktsramen inte ska vara större än vad nätföretaget behöver för driften av nätverksamheten, och för att göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion. Bestämmelsen knyter an till ordalydelsen i artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet. I den föreslagna 39 § 1 och 2 finns bemyndiganden som kan möjliggöra för nätmyndigheten att ta fram föreskrifter på området.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1.

13 § När intäktsramen bestäms ska hänsyn tas till i vilken utsträckning nätverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet. En sådan bedömning får medföra en ökning eller minskning av intäktsramen.

I paragrafen anges att hänsyn ska tas till effektivt utnyttjande av elnätet vid bedrivande av nätverksamheten när intäktsramen bestäms. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 11 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 92 f.

14 § När intäktsramen bestäms ska hänsyn tas till i vilken utsträckning flexibilitetstjänster används och förbättrar effektiviteten i nätverksamheten. En sådan bedömning får medföra en ökning eller minskning av intäktsramen.

I paragrafen anges att hänsyn ska tas till användandet av flexibilitetstjänster och hur dessa förbättrar effektiviteten i nätverksamheten. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 12 a § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2021/22:153 s. 166.

Beslutet om intäktsram

15 § Av beslutet om intäktsram ska framgå

1. hur kostnaden för driften av nätverksamheten har beräknats,
2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i elnätet för att säkerställa dess funktion,
3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats,
4. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till om nätverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med eller bidrar till ett effektivt utnyttjande av elnätet,
5. på vilket sätt intäktsramen tar hänsyn till användandet av flexibilitets-tjänster, samt
6. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

Paragrafen är ny och anger vad som ska framgå av beslutet om intäktsram. De särskilda posterna innefattar de grundläggande moment som måste framgå av ett beslut om intäktsram.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Avseende *sjätte punkten*, se prop. 2017/18:237 s. 88.

16 § Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska nätmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på metoderna vid publiceringen enligt 8 §.

Paragrafen är ny och anger att nätmyndigheten senast när beslutet meddelas ska redogöra för de synpunkter som har inkommit på de preliminära metoderna. Det innebär att nätmyndigheten ger en återkoppling på hur de inkomna synpunkterna har hanterats. Det är myndighetens ansvar att avgöra hur synpunkterna ska omhändertas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och avsnitt 10.4.

Omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden

17 § Nätmyndigheten får under tillsynsperioden ändra intäktsramen, om nätföretaget har ansökt om det och

1. det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av ramen vid en omprövning efter tillsynsperioden, eller
2. det annars finns särskilda skäl.

En ansökan om omprövning under tillsynsperioden ska handläggas skidsamt.

I paragrafen anges att nätmyndigheten får ompröva intäktsramen under tillsynsperioden i vissa fall. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 20 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 95 f.

18 § Nätmyndigheten ska ompröva ett beslut om intäktsram under tillsynsperioden och ändra ramen, om

1. nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek,

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Vid en omprövning enligt första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

I paragrafen anges att nätmyndigheten i vissa fall ska ompröva intäktsramen under tillsynsperioden. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 21 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 96 f.

Omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden

19 § Nätmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes.

Vid en omprövning ska nätmyndigheten senast tio månader efter tillsynsperiodens slut

1. fatta ett slutligt beslut i frågan om ändring av intäktsramen, om det inte finns särskilda hinder, eller

2. informera nätföretaget om att det slutliga beslutet i ändringsfrågan kommer att fattas vid en senare tidpunkt.

Om myndigheten fattar sitt slutliga beslut i ändringsfrågan senare än tio månader efter tillsynsperiodens slut utan att ha informerat enligt andra stycket 2, får beslutet inte innebära någon nackdel för nätföretaget.

I paragrafen anges att nätmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperioden i vissa fall. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 22 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 97.

20 § Vid en omprövning enligt 19 § ska nätmyndigheten

1. utgå från de uppgifter och metoder som använts för att bestämma intäktsramen och som framgår av det beslut om intäktsram som gäller för nätföretaget,

2. kontrollera om de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen överensstämmer med det faktiska utfallet för tillsynsperioden, och

3. ändra ramen i den utsträckning det är motiverat av att det faktiska utfallet för tillsynsperioden avviker från de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen.

I paragrafen anges hur nätmyndigheten ska gå till väga vid omprövning efter tillsynsperioden. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 23 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 98 f.

21 § Utöver det som anges i 20 § 3 ska intäktsramen ändras, om

1. nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek, eller

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek.

I fall som avses i första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

I paragrafen anges att nätmyndigheten ska ändra ramen på grund av att den har bestämts på felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek. Av bestämmelsens andra stycke framgår att det krävs särskilda skäl för att intäktsramen ska få ökas om nätföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 24 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 99.

Omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat nätföretag

22 § När en allmän förvaltningsdomstol har ändrat en intäktsram för ett nätföretag ska nätmyndigheten ompröva det beslut om intäktsram som gäller för ett annat nätföretag om det senare företaget

1. ansöker om omprövning inom tre månader efter det att domstolens avgörande har fått laga kraft, och

2. anför att de förhållanden som domstolen lagt till grund för ändring i det tidigare avgörandet även finns i fråga om sökandens intäktsram.

I paragrafen anges när nätmyndigheten på ansökan av ett nätföretag ska ompröva en intäktsram i de fall en allmän förvaltningsdomstol ändrat intäktsramen för ett annat nätföretag. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 25 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 99 f.

Omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats i fråga om en tidigare tillsynsperiod

23 § Om nätmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har ändrat intäktsramen i fråga om en tillsynsperiod som har gått till ända och det avgörandet har fått laga kraft, ska nätmyndigheten ompröva ett beslut om intäktsram för en senare tillsynsperiod och göra de ändringar som den ändrade ramen motiverar.

I paragrafen regleras vad som gäller om nätmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol efter ett överklagande har ändrat intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 26 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 100.

Avvikelser från intäktsramen

24 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har varit större än intäktsramen, ska nätmyndigheten besluta att ramen för en efterföljande tillsynsperiod ska minskas med ett belopp som motsvarar överskottet.

I paragrafen anges när nätmyndigheten ska minska intäktsramen på grund av överskott från en tidigare tillsynsperiod. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 27 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 100.

25 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, ska nätmyndigheten besluta att ramen för den närmast följande tillsynsperioden ska minskas med ett överdebiteringstillägg.

Beräkningen av överdebiteringstillägget ska grundas på den del av de samlade intäkterna från nätverksamheten som 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.

I paragrafen anges när nätmyndigheten ska ta ut överdebiterings-tillägg på grund av överskott i förhållande till intäktsramen och hur det ska beräknas. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 28 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 100 f.

26 § Om de samlade intäkterna från nätverksamheten under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska nätmyndigheten besluta att nätföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från nätverksamheten får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet.

Nätmyndigheten får besluta att nätföretaget får uppbära beloppet eller en del av beloppet även under den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden om nätföretaget ansöker om det. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Det belopp som nätmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från nätverksamheten vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta gäller dock endast i den utsträckning intäkterna från nätverksamheten annars skulle överstiga intäktsramen.

I paragrafen anges när nätmyndigheten ska öka intäktsramen på grund av underskott från en tidigare tillsynsperiod, så kallad överrullning av underskott. Paragrafens *första stycke* motsvarar hittillsvarande 5 kap. 29 § första stycket ellagen. Paragrafens *andra stycke* är nytt och innehåller en möjlighet för nätmyndigheten att efter ansökan från nätföretaget tillåta att ett underskott rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, dvs. till en tredje tillsynsperiod. Nätmyndigheten kan även avslå eller endast delvis bevilja en sådan ansökan.

Det krävs att särskilda skäl för sådan överrullning föreligger. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är att nätföretaget inte har haft en rimlig möjlighet att utnyttja intäktsramen under tillsynsperioden. Det kan också finnas andra externa faktorer som nätföretagen inte har kunnat råda över, som medför att det blir svårt att nyttja intäktsramen på ett sätt som inte innebär stora prisfluktuationer för kunderna. Eftersom investeringar i elnätet typiskt sker på lång sikt och behöver planeras i god tid kan det därför finnas omständigheter som inte ger nätföretaget en rimlig möjlighet att använda intäktsramen under de två perioder som hittillsvarande regelverk medger.

Nätmyndigheten bör därför ges möjlighet att kunna tillåta nätföretag att använda hela eller delar av ett underskott under en tredje tillsynsperiod.

Till skillnad från det som följer av 24 och 25 §§ gäller nätmyndighetens beslut enligt första eller andra stycket inte storleken på intäktsramen för den tillsynsperiod till vilken överrullningen sker. I stället får nätföretaget möjlighet att uppbära ett belopp som svarar mot underskottet utan att beloppet anses vara intäkter från nätverksamheten vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta framgår av *tredje stycket*, som liknar hittillsvarande 5 kap. 29 § andra stycket ellagen. Nätföretaget får alltså göra ett slags avdrag vid avstämningen av den slutliga intäktsramen. Avdraget får inte vara större än den del av nätföretagets intäkter som överstiger den nya intäktsramen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.3. Se prop. 2017/18:237 s. 101 när det gäller paragrafens första och tredje stycken.

Besluts giltighet

27 § Ett beslut av nätmyndigheten enligt 1, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 § gäller omedelbart.

I paragrafen anges att vissa beslut gällande intäktsramar gäller omedelbart. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 32 § ellagen men hänvisningarna har justerats med anledning av att bestämmelserna har flyttats till nya paragrafer. Bestämmelsen har kompletterats på så sätt att nätmyndighetens beslut enligt 26 § andra stycket också ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 102.

Intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession

28 § Om ett nätföretag överlåter en nätkoncession, ska vid tillämpningen av detta kapitel den intäktsram som gäller för koncessionen fortsätta att gälla efter överlåtelsen och det nätföretag som har tagit över koncessionen träda in i överlåtarens ställe.

Om intäktsramen är en gemensam ram för den överlåtna koncessionen och en annan nätkoncession, ska överlåtaren och det nätföretag som har tagit över koncessionen fördela ramen proportionerligt i förhållande till värdet av den anläggning som överlåtits och på samma sätt fördela intäkter

som överstiger eller understiger intäktsramen och överdebiteringstillägg. Fördelningen får dock göras på ett annat sätt, om det finns särskilda skäl.

I paragrafen redogörs för vilken intäktsram som ska gälla vid överlåtelse av nätkoncession och hur intäktsramen ska fördelas om den är gemensam för olika koncessioner. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 5 kap. 33 § ellagen men formuleras om då begreppet kapitalbas utgår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 102 f.

29 § En fördelning enligt 28 § andra stycket ska godkännas före överlåtelsen. Fråga om godkännande prövas av nätmyndigheten. Regeringen ska dock pröva frågan, om ärendet avser en utlandsförbindelse.

Ett förslag till fördelning ska lämnas in till nätmyndigheten tillsammans med de uppgifter som krävs för att pröva förslaget.

I paragrafen anges att en fördelning av intäktsramen ska godkännas av nätmyndigheten eller av regeringen. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 34 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 103.

30 § Ett ärende om godkännande av en fördelning enligt 29 § ska handläggas skyndsamt.

I paragrafen anges att ärende om godkännande av fördelning av intäktsram vid överlåtelse av nätkoncession ska handläggas skyndsamt. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 35 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 103.

Ändring av koncessionsgränser

31 § Om nätmyndigheten ändrar gränserna för en nätkoncession för område enligt 2 kap. 38 §, ska myndigheten besluta om en fördelning av berörda intäktsramar som är proportionerlig i förhållande till värdet av den anläggning som är hänförlig till gränsändringen och på samma sätt fördela intäkter som överstiger eller understiger intäktsramen och överdebiteringstillägg. Fördelningen får dock göras på ett annat sätt, om det finns särskilda skäl.

I paragrafen redogörs för hur en fördelning av intäktsramar ska ske vid ändring av koncessionsgränser. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 5 kap. 36 § ellagen men formuleras om då begreppet kapitalbas utgår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 104 och prop. 2020/21:188 s. 94.

Skyldighet att lämna uppgifter

32 § Ett nätföretag ska till nätmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för en prövning enligt 18, 19, 23 och 31 §§.

I paragrafen regleras nätföretagens uppgiftsskyldighet vid omprövning av intäktsramen och vid omfördelning av intäktsramen på grund av ändrade koncessionsgränser. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 37 § ellagen men hänvisningarna har justerats med anledning av att bestämmelserna har flyttats till nya paragrafer.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 104.

Förseningsavgift

33 § Ett nätföretag ska betala en förseningsavgift på 100 000 kronor till staten, om företaget inte inom den tid som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till 9 § lämnar de uppgifter som behövs för att bestämma intäktsramen.

Om uppgifterna inte har kommit in inom två månader från det att nätmyndigheten skickade ett meddelande till nätföretaget med information om beslutet att ta ut avgift enligt första stycket, ska nätföretaget betala en ny förseningsavgift på 100 000 kronor.

I paragrafen finns bestämmelser om förutsättningarna för att ta ut förseningsavgift från ett nätföretag som inte fullgör skyldigheten att till nätmyndigheten lämna de uppgifter som krävs för att bestämma intäktsramen. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 38 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 104 f.

34 § En förseningsavgift enligt 33 § ska efterskänkas helt eller delvis, om underlåtenheten är liten med hänsyn till de uppgifter som nätmyndigheten behöver för att bestämma intäktsramen eller till förseningens längd.

Förseningsavgiften ska efterskänkas helt, om

1. underlåtenheten är ursäktlig med hänsyn till omständigheter som nätföretaget inte har kunnat råda över, eller
2. det annars är oskäligt att ta ut den.

Om det som förekommit i ärendet föranleder det, ska frågan om att efterskänka en avgift tas upp även om något yrkande om detta inte har gjorts.

Av paragrafen framgår att en förseningsavgift kan efterskänkas under vissa förutsättningar. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 39 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 105 f.

35 § Nätmyndigheten ska besluta att ta ut förseningsavgift från ett nätföretag, om det enligt 33 och 34 §§ finns förutsättningar för att ta ut avgiften. När myndigheten har beslutat att ta ut en avgift, ska myndigheten skicka ett meddelande med information om beslutet till nätföretaget.

I paragrafen anges att det är nätmyndigheten som beslutar om förseningsavgiften. Det framgår också att myndigheten alltid ska skicka ett meddelande med information om beslutet till nätföretaget. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 40 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 106.

36 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, ska avgiften lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

I paragrafen anges att förseningsavgiften kan lämnas för indrivning om betalning inte sker. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 41 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 106.

37 § Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning enligt 36 § inte behöver ske för mindre belopp när det gäller förseningsavgift enligt detta kapitel.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om när indrivning av förseningsavgifter inte behöver ske. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 42 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 106.

38 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka en betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, ska ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek ska 65 kap. 4 § tredje stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas.

I paragrafen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om förseningsavgift. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 5 kap. 43 § ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1. Se prop. 2017/18:237 s. 106.

Bemyndiganden

39 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka kostnader för driften av en nätverksamhet som ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram,

2. vad som avses med att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion,

3. vad som avses med effektivt utnyttjande av elnätet,

4. vilka krav som ska vara uppfyllda för att flexibilitetstjänster ska anses förbättra effektiviteten i nätverksamheten, samt

5. hur nätföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen.

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i anslutning till förevarande kapitel. Den motsvarar delvis hittillsvarande 5 kap. 6, 12, 12 b och 31 §§ ellagen.

Första punkten innebär att föreskrifter får meddelas om vilka kostnader för driften av en nätverksamhet som ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram. Sådana föreskrifter skulle kunna avse både driftkostnader och kapitalkostnader men nätmyndigheten ska ta relevanta EU-rättsakter i beaktande när myndigheten avgör vilka föreskrifter som behövs. Bemyndigandet knyter an till den föreslagna bestämmelsen i 12 § 1 om intäktsramens storlek.

Bemyndigandet i *andra punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om vad som avses med att nätföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa nätets funktion. Sådana föreskrifter skulle kunna avse avkastningen på det kapital som investeras

i nätverksamheten. Bemyndigandet knyter an till den föreslagna bestämmelsen i 12 § 2 om intäktsramens storlek. Bestämmelsen är formulerad mot bakgrund av artikel 59.7 a i elmarknadsdirektivet där det anges att tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätens funktion.

Bemyndigandet i *tredje punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om vad som avses med effektivt utnyttjande av elnätet. Se prop. 2017/18:237 s. 93. Se även den föreslagna 13 §.

Bemyndigandet i *fjärde punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om vilka krav som ska vara uppfyllda för att flexibilitets-tjänster ska anses förbättra effektiviteten i nätverksamheten. Se prop. 2021/22:153 s. 167. Se även den föreslagna 14 §.

Bemyndigandet i *femte punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter hur nätföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen. Se prop. 2017/18:237 s. 102.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1 och 8.2.4.

6 kap. Mätning av överförd el

6 § Ett nätföretag ska debitera en elproducent kostnaden för en mätare med tillhörande insamlingsutrustning och för dess installation i inmatningspunkten hos elproducenten.

Paragrafen handlar om att elproducenter ska debiteras vissa kostnader. Paragrafen har ändrats med anledning av att hittillsvarande 4 kap. 37 § ellagen upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5. Se prop. 2021/22:153 s. 169 f.

8 kap. Övergripande systemansvar och balansansvar m.m.

19 § Nätmyndigheten ska godkänna de metoder som avses i 18 §, om metoderna kan antas leda till att *balanstjänster*

1. *utförs så effektivt som möjligt,*
2. *ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och*
3. *tillhandahålls på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt.*

Nätmyndighetens beslut i fråga om godkännande gäller omedelbart. Nätmyndigheten ska delge beslutet enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

Paragrafen handlar om förhandsprövning av metoder för utformning av avtal om balanstjänster. Paragrafens *första stycke* har ändrats och kompletterats för att efterlikna 3 kap. 8 § ellagen som handlar om nätmyndighetens godkännande av metoder för att utforma avtal om stödtjänster. Kompletteringen innehåller de krav som ställs på metoderna för att utforma avtalen om balanstjänster (jämför artikel 59.7 b i elmarknadsdirektivet). Paragrafens *andra stycke*, som handlar om att beslut gäller omedelbart och om delgivning av beslutet, har inte ändrats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9. Se prop. 2022/23:59 s. 86.

12 kap. Tillsyn m.m.

Tidsfrister för beslut efter anmälan mot ett nätföretag

14 § Nätmyndigheten ska fatta beslut i ett ärende inom två månader från det att en anmälan kom in till myndigheten om anmälan

1. har lämnats in av någon som har ett intresse i saken, och
2. innehåller ett påstående om att ett nätföretag inte följer bestämmelser som omfattas av nätmyndighetens tillsyn enligt 1 §.

Om nätmyndigheten behöver ytterligare tid för att avgöra ärendet, får myndigheten förlänga tiden med två månader eller, om sökanden medger det, med den ytterligare tid som kan behövas för att ärendet ska kunna avgöras.

Första och andra styckena gäller inte om en tvist i fråga om den skyldighet som anmälan avser ska tas upp av nätmyndigheten enligt 4 kap. 13 § eller 6 kap. 8 §.

Paragrafen reglerar tidsfrister för nätmyndighetens beslut efter en anmälan mot ett nätföretag (jämför artikel 60.2 i elmarknadsdirektivet). Paragrafens *tredje stycke* ändras på så sätt att en hänvisning till två paragrafer som upphävs stryks (hittillsvarande 3 kap. 44 § och 4 kap. 39 § ellagen). Se prop. 2021/22:153 s. 172.

13 kap. Övriga bestämmelser

Handläggning i domstol

10 § Ett mål i förvaltningsrätt och kammarrätt ska handläggas skyndsamt, om det avser överprövning av beslut enligt 5 kap. 1, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 §.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 6 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. De mål som omfattas av bestämmelsen blir förtursmål i förvaltningsrätten och kammarrätten. En allmän utgångspunkt är att målen normalt bör avgöras inom sex månader från det att överklagandet kom in till domstolen. I mål av enklare beskaffenhet bör en kortare handläggningstid kunna komma i fråga. I vissa fall kan en något längre handläggningstid accepteras, till exempel om ett mål är ovanligt komplicerat eller ovanligt omfattande i förhållande till andra liknande mål enligt ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

11 § Vid prövningen av mål som avses i 10 § ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Detta gäller dock inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 8 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för förvaltningsrätt i 17 § första och andra styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. De särskilda reglerna om förvaltningsrättens sammansättning kommer enligt första stycket att gälla mål avseende intäktsramar vilket framgår av 10 §. Bestämmelserna innebär att ekonomiska experter som huvudregel ska ingå i rätten vid avgörandet av mål i de angivna målkategorierna.

Förvaltningsrätten ska bestå av ett jämnt antal ledamöter. Detta innebär att det vid lika röstetal vid en omröstning blir ordförandens mening som ska gälla, se 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 16 kap. 3 § rättegångsbalken.

Av *första stycket* andra meningen, som hänvisar till 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, följer att förvaltningsrätten är domför med en lagfaren ledamot ensam i vissa fall. Hit hör bland annat vidtagande av åtgärder för beredning av mål och andra beslut som inte innebär att mål avgörs slutligt samt avgörande av mål av enkel beskaffenhet.

Av *andra stycket* framgår att om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

12 § Vid prövningen av mål som avses i 10 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde–tonde styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt med dessa ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 9 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för kammarrätt i 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i sådana mål som avses i 10 §. Enligt *första stycket* ska ekonomiska experter som huvudregel ingå i rätten vid prövningen av sådana mål.

Enligt *andra stycket* är kammarrätten domför utan ekonomiska experter vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet slutligt avgörs, vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande liksom vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Vidare gäller enligt *tredje stycket* att kammarrätten är domför med en lagfaren domare vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och vid åtgärder som endast avser beredandet av mål. Vid behandling av frågor om avvisning av ett överklagande på grund av att det inkommit för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Enligt samma stycke gäller att kammarrätten, vid behandling av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed, är domför med två lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 11 och 12 §§. Om det, medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål, inträffar en omständighet som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkursstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 10 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. För överklagade avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 13 kap. 10 §.

3. För mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 13 kap. 11–13 §§.

Första punkten innehåller en bestämmelse om att lagen träder i kraft den 1 januari 2025.

Andra punkten innehåller en bestämmelse som innebär att kravet på skyndsam handläggning inte gäller sådana avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet.

Tredje punkten innehåller en bestämmelse som innebär att de nya sammansättningsreglerna endast gäller för mål som inkommer till en allmän förvaltningsdomstol, dvs. förvaltningsrätt, efter ikraftträdandet. Därmed kommer prövningen av målen i förvaltningsrätt och kammarrätt att ske enligt samma sammansättningsregler. De nya sammansättningsreglerna tillämpas alltså i kammarrätten endast i de fall där förvaltningsrätten tidigare har avgjort målet enligt dessa regler. Övervägandena finns i kapitel 12.

14.3 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

En rad nya bestämmelser förs in i lagen huvudsakligen med anledning av den tolkning som EU-domstolen har gjort i sitt avgörande C-718/18 av direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (gasmarknadsdirektivet). I sådana fall anges att paragrafen är ny. I övrigt sker omDispositioneringar för att lagen ska ha en lämplig struktur och ett innehåll som på ett tydligare sätt speglar gasmarknadsdirektivet. Hittillsvarande 6 kap. ersätts av ett nytt kapitel. När det gäller sådana paragrafer i de nya eller omarbetade bestämmelserna som överensstämmer med eller delvis motsvarar den hittillsvarande regleringen hänvisas i regel endast till den författningskommentar som togs fram inför den senaste ändringen. I den senaste propositionen kan det finnas ytterligare hänvisningar till äldre förarbeten som fortfarande är aktuella för tillämpningen. När paragrafer förs över och det bara är paragrafnumreringen som ändras eller mindre redaktionella ändringar som görs, kommenteras dessa inte särskilt.

3 kap. Skyldigheter för innehavare av naturgasledningar

Anslutning av naturgasledning m.m.

5 § Den som innehar en naturgasledning är skyldig att ansluta andra naturgasledningar samt lagringsanläggningar och förgasningsanläggningar. Detsamma gäller vid återinkoppling av en befintlig naturgasledning, ändring av den avtalade kapaciteten i anslutningspunkten samt ändring av tiden för överföringen.

Skyldighet föreligger inte om den först nämnda ledningen saknar kapacitet för den begärda åtgärden eller om det annars finns särskilda skäl.

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

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om anslutningsskyldighet och undantag från denna, ska ses mot bakgrund av artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet. Paragrafens *första stycke* ändras så att kravet på att villkoren ska vara skäliga utgår (se även den föreslagna 6 kap. 1 § naturgaslagen). Paragrafens *andra* och *tredje stycken* kvarstår oförändrade.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Överföring av naturgas

6 § Den som innehar en naturgasledning är skyldig att överföra naturgas. Skyldigheten gäller inte den som innehar en naturgasledning som uteslutande används för egen räkning.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om överföringsskyldighet och undantag från denna, ska ses mot bakgrund av artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet. Paragrafens *första stycke* ändras så att kravet på att villkoren ska vara skäligen utgår (se även den föreslagna 6 kap. 4 § naturgaslagen). Paragrafens *andra stycke* kvarstår oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7.

4 kap. Skyldigheter för innehavare av lagrings- och förgasningsanläggningar

Särskilt om lagring av naturgas

5 § Den som innehar en lagringsanläggning är skyldig att lagra naturgas för annans räkning. Den som innehar en transmissionsledning för överföring av naturgas har motsvarande lagringsskyldighet.

Skyldighet att lagra naturgas föreligger inte om anläggningen eller ledningen saknar kapacitet för den begärda lagringen eller om det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om lagringsskyldighet och undantag från denna, ska ses mot bakgrund av artikel 33.1 i gasmarknadsdirektivet. Paragrafens *första stycke* ändras så att kravet på att villkoren ska vara skäligen utgår (se även den föreslagna 6 kap. 4 § naturgaslagen). Paragrafens *andra stycke* kvarstår oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7.

Särskilt om tillträde till förgasningsanläggningar

6 § Den som innehar en förgasningsanläggning är skyldig att mata in naturgas som innehålls av annan.

Skyldighet föreligger inte om anläggningen saknar kapacitet för det begärda tillträdet eller om det annars finns särskilda skäl.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om skyldighet att mata in naturgas och undantag från denna, ska ses mot bakgrund av artikel 33.1 i gasmarknadsdirektivet. Paragrafens *första stycke* ändras så att kravet på att villkoren ska vara skäliga utgår (se även den föreslagna 6 kap. 4 § naturgaslagen). Paragrafens *andra stycke* kvarstår oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7.

6 kap. Avgifter och övriga villkor för tillträde till naturgasledningar och andra anläggningar

Kapitlet, som till skillnad från 5 kap. ellagen inte enbart handlar om intäktsramar, ersätter hittillsvarande 6 kap. Kapitlet innehåller bestämmelser från det tidigare 6 kap. som kvarstår i det närmaste oförändrade, bestämmelser som har omdisponerats, samt några nya bestämmelser. Några bestämmelser har upphävts med hänvisning till kravet på tillsynsmyndighetens exklusiva befogenheter. Vidare har några nya rubriker tillkommit och vissa andra har utgått. I de flesta fallen där omdisponering av bestämmelser har skett, är förändringarna endast redaktionella och anpassade till motsvarande bestämmelser i ellagen. Någon saklig skillnad vid tillämpningen är inte avsedd.

Avgifter och övriga villkor för anslutning

1 § Avgifter och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § ska vara objektiva, icke-diskriminerande och ska täcka nödvändiga kostnader för anslutningen på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa verksamhetens funktion.

I paragrafen anges vilka krav som avgifter och övriga villkor för anslutning ska uppfylla. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 1 § första stycket naturgaslagen, förutom att en formulering om att avgifter och övriga villkor ska vara skäliga har strukits. Bestämmelsen ses mot bakgrund av artikel 32.1 i gasmarknadsdirektivet. Vidare görs ett tillägg i förhållande till hittillsvarande lydelse så att avgifter och övriga villkor ska utformas så att nätföretagets nödvändiga kostnader för anslutningen täcks på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa verksamhetens funktion. Formuleringen knyter an till artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet. Hittillsvarande 6 kap. 1 § andra

stycket, som handlar om att effekt och läge ska beaktas vid utformandet av anslutningsavgiften, utgår.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.6. Se prop. 2004/05:62 s. 227 f. och prop. 2009/10:128 s. 82.

2 § Den som innehar en naturgasledning ska

1. i samband med att ny anslutning begärs inom skälig tid lämna skriftlig uppgift om avgiften och övriga villkor för anslutningen,

2. på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om de villkor som i fråga om anslutning för inmatning av naturgas gäller för gasens kvalitet, lukt eller tryck, och

3. offentliggöra de metoder som används för att utforma avgifter för anslutning och de villkor som avses i 2.

I paragrafen finns bestämmelser om uppgiftsskyldigheter för innehavare av naturgasledningar när det gäller avgifter och andra villkor för anslutning. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 1 a § första stycket naturgaslagen. Bemyndigandet i hittillsvarande 6 kap. 1 a § andra stycket utgår och flyttas till den nya 36 § 2. *Tredje punkten*, som handlar om offentliggörande, ska ses mot bakgrund av artikel 20.2 andra meningen i direktiv (EU) 2018/2001 (förnybartdirektivet).

Se prop. 2009/10:128 s. 82 och prop. 2016/17:202 s. 10 f.

3 § Den som bedriver överföring av naturgas får inte ingå avtal om sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § förrän de metoder som har använts för att utforma avtalsvillkoren har prövats av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska godkänna metoderna, om de kan antas leda till att avtalsvillkoren uppfyller kraven på att vara objektiva och icke-diskriminerande.

Om tillsynsmyndigheten inte godkänner de metoder som föreslås i en ansökan, ska myndigheten i beslutet ange de metoder som i stället ska tillämpas.

Tillsynsmyndigheten ska delge beslut enligt första och andra styckena enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

I paragrafen finns bestämmelser om förhandsprövning av metoder för att utforma avtalsvillkor och krav på godkännande av tillsynsmyndigheten. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 1 b § naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8. Se prop. 2012/13:85 s. 82.

Avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och förgasning

4 § Avgifter och övriga villkor för överföring och lagring av naturgas samt för tillträde till en förgasningsanläggning ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på avgifter och övriga villkor för överföring, lagring och förgasning. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 2 § naturgaslagen, förutom att formuleringen om att villkoren ska vara skäliga har tagits bort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7. Se prop. 2004/05:62 s. 228 f. och prop. 2012/13:85 s. 83.

5 § Villkoren för överföring av naturgas ska utformas så att den avgift en kund betalar för överföringen till sin anslutningspunkt innefattar avgift för överföringen i samtliga rörledningar genom vilka överföringen sker.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på utformning av villkor för överföring av naturgas. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 3 § andra stycket naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.7. Se prop. 2004/05:62 s. 229 f. och prop. 2012/13:85 s. 83.

6 § Den som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning ska offentliggöra avgifter och övriga villkor för överföring, lagring, respektive tillträde till anläggningen samt på begäran utan dröjsmål lämna skriftlig uppgift om villkoren.

I paragrafen finns bestämmelser om offentliggörande av avgifter och övriga villkor för överföring, lagring, respektive tillträde till lagringsanläggning eller förgasningsanläggning. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 4 § första stycket naturgaslagen. Bemyndigandet i hittillsvarande 6 kap. 4 § andra stycket utgår och flyttas till den nya 36 § 3.

Se prop. 2004/05:62 s. 230 och prop. 2012/13:85 s. 83.

7 § Den som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning får inte ingå avtal om överföring, lagring eller tillträde till en förgasningsanläggning förrän de metoder som har använts för att utforma andra avtalsvillkor än avgifter har prövats av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska godkänna metoderna om de kan antas leda till att avtalsvillkoren uppfyller kraven på att vara objektiva och icke-diskriminerande.

Om tillsynsmyndigheten inte godkänner de metoder som föreslås i en ansökan, ska myndigheten i beslutet ange de metoder som i stället ska tillämpas.

Tillsynsmyndigheten ska delge beslut enligt första och andra styckena enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

I paragrafen finns bestämmelser om förhandsprövning av metoder för att utforma andra avtalsvillkor än avgifter och krav på godkännande av tillsynsmyndigheten. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 5 § naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.8. Se prop. 2004/05:62 s. 231 och prop. 2012/13:85 s. 83 f.

Förhandsprövning av naturgasföretagens intäkter

Intäktsram och beslut om intäktsram

8 § Företag som bedriver överföring av naturgas eller innehar en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning ska för en tillsynsperiod ha en intäktsram som beslutas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsperioden ska vara fyra kalenderår, om det inte finns särskilda skäl för en annan tidsperiod.

Tillsynsmyndigheten ska besluta om intäktsram senast två månader innan tillsynsperioden börjar.

I paragrafen anges att en intäktsram för en tillsynsperiod ska beslutas av tillsynsmyndigheten senast två månader innan tillsynsperioden börjar. Paragrafen innebär att tillsynsmyndigheten gör en förhandsprövning av de samlade intäkter som ett naturgasföretag högst får uppbära från den verksamhet som omfattas av intäktsramen under en tillsynsperiod.

Paragrafens *första stycke* motsvarar hittillsvarande 6 kap. 6 § första stycket naturgaslagen. Paragrafens *andra stycke* motsvarar hittillsvarande 6 kap. 9 § naturgaslagen. Paragrafens *tredje stycke* motsvarar hittillsvarande 6 kap. 8 § första stycket naturgaslagen (jämför artikel 41.6 i gasmarknadsdirektivet).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 84 ff.

9 § En intäktsram ska beslutas var för sig för transmission, distribution, lagring i lagringsanläggning och drift av förgasningsanläggning.

Ett beslut om intäktsram för transmission ska omfatta även intäkter från lagring i rörledning.

I paragrafen finns bestämmelser om beslut om intäktsram för vissa verksamheter. Paragrafens *första stycke* motsvarar hittillsvarande 6 kap. 6 § andra stycket naturgaslagen. Paragrafens *andra stycke* motsvarar hittillsvarande 6 kap. 6 § tredje stycket naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 84 f.

Preliminära metoder för att fastställa intäktsramar

10 § Tillsynsmyndigheten ska publicera preliminära metoder för bestämmande av intäktsram. Dessa metoder ska offentliggöras innan naturgasföretagen ska lämna uppgifter enligt 11 §. Relevanta aktörer ska ges skäligen tid att yttra sig över de preliminära metoderna.

Paragrafen är ny och anger att tillsynsmyndigheten ska publicera preliminära metoder som relevanta aktörer får skäligen tid att yttra sig över. De preliminära metoderna ska offentliggöras innan nätföretagen lämnar uppgifter enligt 11 §. Det är tillsynsmyndigheten som avgör på vilket sätt publiceringen ska ske. Representanter för naturgasföretag, kundorganisationer samt andra relevanta aktörer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på metoderna. Ett av flera syften med bestämmelsen är att involvera kundaktörer i processen för att bestämma intäktsramar för kommande tillsynsperiod och att det dessutom sker på ett tidigt stadium i denna process. För att relevanta aktörer ska ha förutsättningar att inkomma med synpunkter behöver de preliminära metoderna publiceras med sådan framförhållning att det finns skäligen tid för yttrande innan tillsynsperioden börjar. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten eftersträvar deltagande från flera olika kategorier inom kundkollektivet för att skapa förutsättningar för en balanserad beslutsprocess.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och avsnitt 10.4.

Uppgiftsskyldighet

11 § Ett sådant naturgasföretag som avses i 8 § ska lämna de uppgifter till tillsynsmyndigheten som myndigheten behöver för att bestämma intäktsramen.

I paragrafen regleras naturgasföretagens uppgiftsskyldighet. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 7 § första stycket naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 85.

12 § Om ett sådant naturgasföretag som avses i 8 § inte lämnar uppgifter enligt 11 §, ska tillsynsmyndigheten bestämma en intäktsram som är skälig med hänsyn till uppgifterna i ärendet.

Paragrafen är ny och handlar om att tillsynsmyndigheten ska bestämma en skälig intäktsram om begärda uppgifter inte lämnas in av naturgasföretagen. En motsvarighet finns i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 5 § och ny 5 kap. 10 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 32 och s. 85. I de nämnda förarbetena anges uttryckligen att om det skulle inträffa att ett företag inte kommer in med det föreskrivna underlaget, fråntar detta inte myndigheten dess skyldighet att fastställa en intäktsram. Vidare anges att i ett sådant fall får myndigheten utgå från de uppgifter som finns tillgängliga. Genom den bestämmelse som nu införs i naturgaslagen kommer detta också till tydligt uttryck i lagstiftningen.

Hur intäktsramen bestäms

13 § Bestämmelser om vad som ska beaktas vid bestämmandet av intäktsram finns i

1. direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005 samt direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av förordningen, samt

3. denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen är ny och upplyser om vilken reglering som tillsynsmyndigheten ska beakta vid bestämmandet av intäktsram. Upplysningsbestämmelsen är inte uttömmande; om det finns annan bindande reglering ska denna också tillämpas av tillsynsmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

- 14 § Intäktsramen ska inte vara större än vad naturgasföretaget behöver
1. för driften av den verksamhet som intäktsramen avser, och
 2. för att göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion.

Paragrafen är ny och anger att intäktsramen inte ska vara större än vad naturgasföretaget behöver för driften av den verksamhet som intäktsramen avser, och för att göra nödvändiga investeringar i nämnda verksamhet för att säkerställa dess funktion. Bestämmelsen knyter an till ordalydelsen i artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet. I den föreslagna 36 § 4 och 5 finns bemyndiganden som kan möjliggöra för tillsynsmyndigheten att ta fram föreskrifter på området.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

Beslutet om intäktsram

- 15 § Av beslutet om intäktsram ska framgå
1. hur kostnaden för driften av den verksamhet som intäktsramen avser har beräknats,
 2. på vilket sätt hänsyn har tagits till att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar i den verksamhet som intäktsramen avser för att säkerställa verksamhetens funktion,
 3. på vilket sätt de anläggningar som omfattas av intäktsramen har värderats, samt
 4. vilka andra uppgifter och metoder som har använts för att bestämma intäktsramen.

Paragrafen är ny och anger vad som ska framgå av beslutet om intäktsram. De särskilda posterna innefattar de grundläggande moment som måste framgå av ett beslut om intäktsram.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Avseende *fjärde punkten*, jämför artikel 41.16 i gasmarknadsdirektivet.

- 16 § Senast när beslutet om intäktsram meddelas ska tillsynsmyndigheten redogöra för de synpunkter som har inkommit på metoderna vid publiceringen enligt 10 §.

Paragrafen är ny och anger att tillsynsmyndigheten senast när beslutet meddelas ska redogöra för de synpunkter som har inkommit på de preliminära metoderna. Det innebär att tillsynsmyndigheten ger en återkoppling på hur de inkomna synpunkterna har hanterats. Det är myndighetens ansvar att avgöra hur synpunkterna ska omhändertas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och avsnitt 10.4.

Omprövning av intäktsramen under tillsynsperioden

17 § Tillsynsmyndigheten får under tillsynsperioden ändra intäktsramen, om naturgasföretaget har ansökt om det och

1. det finns omständigheter som bedöms medföra en väsentlig ökning av intäktsramen vid en omprövning efter tillsynsperioden, eller

2. det annars finns särskilda skäl.

En ansökan om omprövning under tillsynsperioden ska handläggas skyndsamt.

I paragrafen anges att tillsynsmyndigheten får ompröva intäktsramen under tillsynsperioden i vissa fall. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 13 § naturgaslagen, men har omformulerats något för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 20 § och ny 5 kap. 17 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 89 f. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 17 § ellagen.

18 § Tillsynsmyndigheten ska ompröva ett beslut om intäktsram under tillsynsperioden och ändra ramen, om

1. naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek,

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

I paragrafen anges att tillsynsmyndigheten i vissa fall ska ompröva intäktsramen under tillsynsperioden. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 14 § naturgaslagen, men har omformulerats något för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 21 § och ny 5 kap. 18 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 90. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 18 § ellagen.

Omprövning av intäktsramen efter tillsynsperioden

19 § Tillsynsmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperiodens slut, om det finns skäl att anta att ramen ska vara större eller mindre med hänsyn till förhållanden som blivit kända efter det att den bestämdes.

Vid en omprövning ska tillsynsmyndigheten senast tio månader efter tillsynsperiodens slut

1. fatta ett slutligt beslut i frågan om ändring av intäktsramen, om det inte finns särskilda hinder, eller

2. informera naturgasföretaget om att det slutliga beslutet i ändringsfrågan kommer att fattas vid en senare tidpunkt.

Om myndigheten fattar sitt slutliga beslut i ändringsfrågan senare än tio månader efter tillsynsperiodens slut utan att ha informerat enligt andra stycket 2, får beslutet inte innebära någon nackdel för naturgasföretaget.

I paragrafen anges att tillsynsmyndigheten ska ompröva intäktsramen efter tillsynsperioden i vissa fall. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 16 § naturgaslagen, men har omformulerats något för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 22 § och ny 5 kap. 19 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 91. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 19 § ellagen.

20 § Vid en omprövning enligt 19 § ska tillsynsmyndigheten

1. utgå från de uppgifter och metoder som använts för att bestämma intäktsramen och som framgår av det beslut om intäktsram som gäller för naturgasföretaget,

2. kontrollera om de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen överensstämmer med det faktiska utfallet för tillsynsperioden, och

3. ändra ramen i den utsträckning det är motiverat av att det faktiska utfallet för tillsynsperioden avviker från de antaganden som legat till grund för att bestämma ramen.

I paragrafen anges hur tillsynsmyndigheten ska gå till väga vid omprövning efter tillsynsperioden. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 17 § naturgaslagen, men har omformulerats något för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 23 § och ny 5 kap. 20 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 92. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 20 § ellagen.

21 § Utöver det som anges i 20 § 3 ska intäktsramen ändras, om

1. naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter och detta har inverkat på ramens storlek, eller

2. ramen av någon annan anledning har bestämts på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek.

I fall som avses i första stycket 1 får intäktsramen ökas endast om det finns särskilda skäl.

Paragrafen är ny och anger att intäktsramen ska ändras vid en omprövning efter tillsynsperioden på grund av att den har bestämts på felaktigt eller ofullständigt underlag och detta har inverkat på ramens storlek. Av bestämmelsens andra stycke framgår att det krävs särskilda skäl för att intäktsramen ska få ökas om naturgasföretaget har lämnat oriktiga eller bristfälliga uppgifter. Paragrafen har vissa likheter med hittillsvarande 6 kap. 14 § (omprövning under tillsynsperioden) och 6 kap. 16 § (omprövning efter tillsynsperioden) naturgaslagen. Paragrafen ska dock främst jämföras med sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 24 § och ny 5 kap. 21 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 99.

Omprövning till följd av att en intäktsram har ändrats för ett annat naturgasföretag

22 § När en allmän förvaltningsdomstol har ändrat en intäktsram för ett naturgasföretag ska tillsynsmyndigheten ompröva det beslut om intäktsram som gäller för ett annat naturgasföretag om det senare företaget

1. ansöker om omprövning inom tre månader efter det att domstolens avgörande har fått laga kraft, och

2. anför att de förhållanden som domstolen lagt till grund för ändring i det tidigare avgörandet även finns i fråga om sökandens intäktsram.

Paragrafen är ny och anger att tillsynsmyndigheten på ansökan av ett naturgasföretag ska ompröva en intäktsram om en allmän förvaltningsdomstol har ändrat intäktsramen för ett annat naturgasföretag. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 25 § och ny 5 kap. 22 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 99 f.

Omprövning till följd av att intäktsramen har ändrats i fråga om en tidigare tillsynsperiod

23 § Om tillsynsmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol har ändrat intäktsramen i fråga om en tillsynsperiod som har gått till ända och det avgörandet har fått laga kraft, ska tillsynsmyndigheten ompröva ett beslut om intäktsram för en senare tillsynsperiod och göra de ändringar som den ändrade ramen motiverar.

I paragrafen regleras vad som gäller om tillsynsmyndigheten eller en allmän förvaltningsdomstol efter ett överklagande har ändrat intäktsramen för en tidigare tillsynsperiod. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 18 § naturgaslagen, men har omformulerats något för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 26 § och ny 5 kap. 23 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 92. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 23 § ellagen.

Avvikelse från intäktsramen

24 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under tillsynsperioden har varit större än intäktsramen, ska tillsynsmyndigheten besluta att ramen för en efterföljande tillsynsperiod ska minskas med ett belopp som motsvarar överskottet.

I paragrafen anges när tillsynsmyndigheten ska minska intäktsramen på grund av överskott från en tidigare tillsynsperiod. Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 19 § naturgaslagen. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 27 § och ny 5 kap. 24 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 24 § ellagen.

25 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under tillsynsperioden har överstigit intäktsramen med mer än fem procent, ska tillsynsmyndigheten besluta att ramen för den närmast följande tillsynsperioden ska minskas med ett överdebiteringstillägg.

Beräkningen av överdebiteringstillägget ska grundas på den del av de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser som 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.

I paragrafen anges när tillsynsmyndigheten ska ta ut överdebiteringstillägg på grund av överskott i förhållande till intäktsramen och hur det ska beräknas.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 20 § naturgaslagen, men en anpassning har skett för att efterlikna motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 28 § och ny 5 kap. 25 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 93. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 25 § ellagen.

26 § Om de samlade intäkterna från den verksamhet som intäktsramen avser under en tillsynsperiod har varit mindre än intäktsramen, ska tillsynsmyndigheten besluta att naturgasföretaget under den närmast följande tillsynsperioden från denna verksamhet får uppbära ett belopp som motsvarar underskottet.

Tillsynsmyndigheten får besluta att naturgasföretaget får uppbära beloppet eller en del av beloppet även under den tillsynsperiod som följer på den närmast följande tillsynsperioden om naturgasföretaget ansöker om det. Ett sådant beslut får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Det belopp som tillsynsmyndigheten beslutar ska inte anses vara intäkter från den verksamhet som intäktsramen avser vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta gäller dock endast i den utsträckning intäkterna från verksamheten annars skulle överstiga intäktsramen.

Paragrafen är ny och anger när tillsynsmyndigheten ska öka intäktsramen på grund av underskott från en tidigare tillsynsperiod, så kallad överrullning av underskott. Paragrafens *första stycke* har vissa likheter med hittillsvarande 6 kap. 19 § naturgaslagen och är uppbyggt på samma sätt som hittillsvarande 5 kap. 29 § första stycket ellagen. Paragrafens *andra stycke* är nytt och innehåller en möjlighet för tillsynsmyndigheten att efter ansökan från naturgasföretaget tillåta att ett underskott rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, dvs. till en tredje tillsynsperiod. Tillsynsmyndigheten kan även avslå eller endast delvis bevilja en sådan ansökan.

Det krävs att särskilda skäl för sådan överrullning föreligger. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är att naturgasföretaget inte har haft en rimlig möjlighet att utnyttja intäktsramen under tillsynsperioden. Det kan också finnas andra externa faktorer som naturgasföretagen inte har kunnat råda över, som medför att det blir svårt att nyttja intäktsramen på ett sätt som inte innebär stora prisfluktuationer för kunderna. Eftersom investeringar i gasnätet typiskt sker på lång sikt och behöver planeras i god tid kan det därför

finnas omständigheter som inte ger naturgasföretaget en rimlig möjlighet att använda intäktsramen under enbart den närmast följande tillsynsperioden. Tillsynsmyndigheten bör därför ges möjlighet att kunna tillåta naturgasföretag att använda hela eller delar av ett underskott under en tredje tillsynsperiod.

Till skillnad från det som följer av 24 och 25 §§ gäller tillsynsmyndighetens beslut enligt första eller andra stycket inte storleken på intäktsramen för den tillsynsperiod till vilken överrullningen sker. I stället får naturgasföretaget möjlighet att uppbära ett belopp som svarar mot underskottet utan att beloppet anses vara intäkter från den verksamhet som intäktsramen avser vid avstämning mot intäktsramen för den tillsynsperiod under vilken beloppet får uppbäras. Detta framgår av *tredje stycket*, som liknar hittillsvarande 5 kap. 29 § andra stycket ellagen. Naturgasföretaget får alltså göra ett slags avdrag vid avstämningen av den slutliga intäktsramen. Avdraget får inte vara större än den del av naturgasföretagets intäkter som överstiger den nya intäktsramen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 92 f. Se även prop. 2017/18:237 s. 101 (förarbeten till hittillsvarande 5 kap. 29 § ellagen) när det gäller paragrafens första och tredje stycken.

Besluts giltighet

27 § Ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 3, 7, 8, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 § gäller omedelbart.

I paragrafen anges att vissa beslut gällande intäktsramar, men även beslut om förhandsprövning av avtal om anslutning och av andra avtalsvillkor än avgifter, gäller omedelbart. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 23 § naturgaslagen men hänvisningarna har justerats med anledning av att bestämmelser har flyttats till nya paragrafer och nya paragrafer tillkommit.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 94.

Intäktsram vid överlåtelse av verksamhet

28 § Om ett naturgasföretag överlåter en verksamhet för vilken en intäktsram har fastställts, ska den fastställda intäktsramen gälla för förvärvaren av verksamheten.

Förvärvaren träder även i övrigt i överlåtarens ställe när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel om intäktsramen på den överlåtna verksamheten.

I paragrafen redogörs för intäktsram vid överlåtelse av verksamhet för vilken en intäktsram har fastställts. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 21 § naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 93 f.

Skyldighet att lämna uppgifter

29 § Ett naturgasföretag ska till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som behövs för prövning enligt 18, 19 och 23 §§.

I paragrafen regleras naturgasföretagens uppgiftsskyldighet vid omprövning av intäktsramen och vid omfördelning av intäktsramen. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 6 kap. 24 § naturgaslagen. Jämför även med motsvarande bestämmelse i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 37 § och ny 5 kap. 32 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. Se prop. 2012/13:85 s. 94. Se även angivna förarbeten vid 5 kap. 32 § ellagen.

Förseningsavgift

30 § Ett naturgasföretag ska betala en förseningsavgift på 100 000 kronor till staten, om företaget inte inom den tid som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till 11 § lämnar de uppgifter som behövs för att bestämma intäktsramen.

Om uppgifterna inte har kommit in inom två månader från det att tillsynsmyndigheten skickade ett meddelande till naturgasföretaget med information om beslutet att ta ut avgift enligt första stycket, ska naturgasföretaget betala en ny förseningsavgift på 100 000 kronor.

Paragrafen är ny och anger förutsättningarna för att ta ut förseningsavgift från ett naturgasföretag som inte fullgör skyldigheten att till tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som krävs för att bestämma

intäktsramen. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 38 § och ny 5 kap. 33 §). Förseningsavgiften tas ut när underlaget är ofullständigt. Den tas däremot inte ut med anledning av felaktigheter i de lämnade uppgifterna. Förseningsavgiften förutsätter att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har meddelat verkställighetsföreskrifter i anslutning till 11 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 104 f.

31 § En förseningsavgift enligt 30 § ska efterskänkas helt eller delvis, om underlåtenheten är liten med hänsyn till de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att bestämma intäktsramen eller till förseningens längd.

Förseningsavgiften ska efterskänkas helt, om

1. underlåtenheten är ursäktlig med hänsyn till omständigheter som naturgasföretaget inte har kunnat råda över, eller

2. det annars är oskäligt att ta ut den.

Om det som förekommit i ärendet föranleder det, ska frågan om att efterskänka en avgift tas upp även om något yrkande om detta inte har gjorts.

Paragrafen är ny och anger att en förseningsavgift kan efterskänkas under vissa förutsättningar. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 39 § och ny 5 kap. 34 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 105 f.

32 § Tillsynsmyndigheten ska besluta att ta ut förseningsavgift från ett naturgasföretag, om det enligt 30 och 31 §§ finns förutsättningar för att ta ut avgiften. När myndigheten har beslutat att ta ut en avgift, ska myndigheten skicka ett meddelande med information om beslutet till naturgasföretaget.

Paragrafen är ny och anger att det är tillsynsmyndigheten som beslutar om förseningsavgiften. Det framgår också att myndigheten alltid ska skicka ett meddelande med information om beslutet till naturgasföretaget. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 40 § och ny 5 kap. 35 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 106.

33 § Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppsmaning, ska avgiften lämnas för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Paragrafen är ny och anger att förseningsavgiften kan lämnas för indrivning om betalning inte sker. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 41 § och ny 5 kap. 36 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 106.

34 § Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning enligt 33 § inte behöver ske för mindre belopp när det gäller förseningsavgift enligt detta kapitel.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om när indrivning av förseningsavgifter inte behöver ske. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 42 § och ny 5 kap. 37 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 106.

35 § Ett beslut om förseningsavgift får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

Om ett företag har rätt att få tillbaka en betald förseningsavgift på grund av en domstols beslut, ska ränta betalas på den återbetalade förseningsavgiften från och med månaden efter den då förseningsavgiften betalades in till och med den månad då återbetalning görs. I fråga om räntans storlek ska 65 kap. 4 § tredje stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om förseningsavgift. Paragrafen har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 43 § och ny 5 kap. 38 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1. För att se hur bestämmelsen i ellagen har motiverats, se prop. 2017/18:237 s. 106.

Bemyndiganden

36 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur avgiften och övriga villkor för sådan anslutning som avses i 3 kap. 5 § ska utformas,

2. skyldigheterna i 2 §,

3. offentliggörande av sådana villkor som avses i 6 §,

4. vilka kostnader för driften av den verksamhet som intäktsramen avser som ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram,

5. vad som avses med att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa verksamhetens funktion,

6. undantag från skyldigheterna enligt 3, 7 och 8 §§ i fråga om naturgasledning eller ledningsnät som används för överföring av naturgas utslutande inom ett geografiskt avgränsat område som används för industriell eller kommersiell verksamhet, samt

7. hur naturgasföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen.

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i anslutning till förevarande kapitel. Den motsvarar delvis hittillsvarande 6 kap. 1 a § andra stycket, 4 § andra stycket, 11 och 22 §§ naturgaslagen.

Första punkten innebär att föreskrifter får meddelas om hur avgiften och övriga villkor för anslutning ska utformas.

Bemyndigandet i *andra punkten* innebär att föreskrifter får meddelas om uppgiftsskyldigheter för innehavare av naturgasledningar när det gäller avgifter och andra villkor för anslutning. Se prop. 2016/17:202 s. 10 f.

Bemyndigandet i *tredje punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om krav på offentliggörande av villkor för överföring, lagring, respektive tillträde till anläggning. Se prop. 2012/13:85 s. 83.

Bemyndigandet i *fjärde punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om vilka kostnader för driften av den verksamhet som intäktsramen avser som ska täckas av en intäktsram samt hur dessa ska beräknas vid bestämmandet av en intäktsram. Sådana föreskrifter skulle kunna avse både driftskostnader och kapitalkostnader men tillsynsmyndigheten ska ta relevanta EU-rättsakter i beaktande när myndigheten avgör vilka föreskrifter som behövs. Bemyndigandet knyter an till den föreslagna bestämmelsen i 14 § 1 om intäktsramens storlek.

Bemyndigandet i *femte punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om vad som avses med att naturgasföretaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att säkerställa verksamhetens funktion. Sådana föreskrifter skulle kunna avse avkastningen på det kapital som investeras i nätverksamheten. Bemyndigandet knyter an till den föreslagna bestämmelsen i 14 § 2 om intäktsramens storlek. Bestämmelsen är formulerad mot bakgrund av artikel 41.6 a i gasmarknadsdirektivet där det anges att tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten och i anläggningar för flytande naturgas, så kallade LNG-anläggningar (Liquefied Natural Gas), kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens och anläggningarnas funktion.

Bemyndigandet i *sjätte punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheterna i fråga om förhandsprövning i vissa fall när det gäller naturgasledning eller ledningsnät som används för överföring av naturgas uteslutande inom ett geografiskt avgränsat område som används för industriell eller kommersiell verksamhet. Se prop. 2012/13:85 s. 94.

Bemyndigandet i *sjunde punkten* ger möjlighet att meddela föreskrifter om hur naturgasföretagens intäkter under en tillsynsperiod ska beräknas vid avstämning mot intäktsramen. Bemyndigandet har sin motsvarighet i ellagen (hittillsvarande 5 kap. 31 § och ny 5 kap. 39 § 5).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.6, 8.3.1 och 8.3.3.

7 kap. Systembalansansvar och balansansvar

5 § Villkoren i balansavtalen ska vara objektiva och icke-diskriminerande.

Den systembalansansvarige får inte ingå balansavtal förrän avtalsvillkoren har godkänts av tillsynsmyndigheten.

Godkännande ska lämnas, om villkoren kan antas leda till att balans-tjänster

1. utförs så effektivt som möjligt,
2. ger lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera inmatning och uttag, och
3. tillhandahålls på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt.

Tillsynsmyndighetens beslut i fråga om godkännande gäller omedelbart. Tillsynsmyndigheten ska delge beslutet enligt 49 § första stycket 1 och andra stycket delgivningslagen (2010:1932).

Paragrafen handlar om förhandsprövning av metoder för utformning av avtal om balanstjänster. Paragrafens *första och andra stycken* motsvarar de hittillsvarande styckena, förutom att den sista meningen i dagens andra stycke om när godkännande ska lämnas, har förts över till ett nytt tredje stycke. Paragrafens nya *tredje stycke* om när godkännande ska lämnas har formulerats om för att efterlikna 3 kap. 8 § första stycket ellagen som handlar om nätmyndighetens godkännande av metoder för att utforma avtal om stödtjänster. Genom paragrafens första–tredje stycken tillgodoses de krav som ställs på metoderna för att utforma avtalen om balanstjänster (jämför artikel 41.6 b i gasmarknadsdirektivet). Paragrafens *fjärde stycke* som handlar om att beslut gäller omedelbart och om delgivning av beslut motsvarar i sak hittillsvarande tredje stycke. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.9.

9 kap. Undantag

Inledande bestämmelser

1 § Den som har ansökt om koncession som avser byggande av en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning får, om den berörda ledningen eller anläggningen är av större omfattning, beviljas undantag från skyldigheterna enligt 3 kap. 2–2 d, 5 och 6 §§, 4 kap. 5 och 6 §§, 6 kap. 1–8 §§ och 7 kap. 5 §.

Detsamma gäller den som har ansökt om koncession som avser ett väsentligt utökande av kapaciteten i en befintlig sådan ledning eller anläggning.

Ett beslut om undantag får avse hela eller en del av kapaciteten i den berörda ledningen eller anläggningen.

I första stycket har en hänvisning justerats med anledning av ändrad paragrafnumrering i 6 kap.

Angående den senaste ändringen av hittillsvarande 9 kap. 1 § naturgaslagen, se prop. 2013/14:74 s. 24 f.

11 kap. Övriga bestämmelser

Överklagande

4 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 2 kap. 15 och 16 §§, 6 kap. 3, 7, 8, 11, 17–19, 22–26 och 32 §§, 7 kap. 5 § andra stycket samt 10 kap. 3, 4, 7 och 10 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Regeringen meddelar föreskrifter om överklagande till regeringen av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beslut som får överklagas och anger att prövningstillstånd krävs. Vidare innehåller paragrafen ett föreskriftsbemyndigande. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 11 kap. 4 § naturgaslagen, förutom att hänvisningen till vilka beslut som får överklagas har justerats till följd av ändringarna i 6 kap. Den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten, 6 kap. 11 §, har lagts till uppräknningen eftersom allmänna förvaltningsdomstolar hittills har överprövat motsvarande beslut om uppgiftsskyldighet enligt ellagen, se avsnitt 5.4.2.

Handläggning i domstol

5 § Ett mål i förvaltningsrätt och kammarrätt ska handläggas skyndsamt, om det avser överprövning av beslut enligt 6 kap. 8, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 eller 26 §.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 6 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. De mål som omfattas av bestämmelsen blir förtursmål i förvaltningsrätten och kammarrätten. En allmän utgångspunkt är att målen normalt bör avgöras inom sex månader från det att överklagandet kom in till domstolen. I mål av enklare beskaffenhet bör en kortare handläggningstid kunna komma i fråga. I vissa fall kan en något längre handläggningstid accepteras, till exempel om ett mål är ovanligt komplicerat eller ovanligt omfattande i förhållande till andra liknande mål enligt naturgaslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

6 § Vid prövningen av mål som avses i 5 § ska förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Detta gäller dock inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 8 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för förvaltningsrätt i 17 § första och andra styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. De särskilda reglerna om förvaltningsrättens sammansättning kommer enligt första stycket att gälla mål avseende intäktsramar vilket framgår av 5 §. Bestämmelserna innebär att ekonomiska experter som huvudregel ska ingå i rätten vid avgörandet av mål i de angivna målkategorierna.

Förvaltningsrätten ska bestå av ett jämnt antal ledamöter. Detta innebär att det vid lika röstetal vid en omröstning blir ordförandens mening som ska gälla, se 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 16 kap. 3 § rättegångsbalken.

Av *första stycket* andra meningen, som hänvisar till 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, följer att förvaltningsrätten är domför med en lagfaren ledamot ensam i vissa fall. Hit hör bland annat vidtagande av åtgärder för beredning av mål och andra beslut som inte innebär att mål avgörs slutligt samt avgörande av mål av enkel beskaffenhet.

Av *andra stycket* framgår att om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

7 § Vid prövningen av mål som avses i 5 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde–tonde styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt med dessa ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 9 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild. Paragrafen innehåller undantag från de allmänna domförhetsreglerna för kammarrätt i 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i sådana mål som avses i 5 §. Enligt *första stycket* ska ekonomiska experter som huvudregel ingå i rätten vid prövningen av sådana mål.

Enligt *andra stycket* är kammarrätten domför utan ekonomiska experter vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet slutligt avgörs, vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande liksom vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Vidare gäller enligt *tredje stycket* att kammarrätten är domför med en lagfaren domare vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och vid åtgärder som endast avser beredandet av mål. Vid behandling av frågor om avvisning av ett överklagande på grund av att det inkommit för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Enligt samma stycke gäller att kammarrätten, vid behandling av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed, är domför med två lagfarna ledamöter och en ekonomisk expert, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid dem som ska tjänstgöra som ekonomiska experter enligt 6 och 7 §§. Om det, medan en ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål, inträffar en omständighet som medför att förordnandet ska upphöra att gälla, ska förordnandet ändå anses fortsätta att gälla i det pågående målet.

Den som ska tjänstgöra som ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Paragrafen är ny. Den har utformats med 15 kap. 10 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som förebild.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. För överklagade avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 11 kap. 5 §.
3. För mål som har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet gäller inte de nya bestämmelserna i 11 kap. 6–8 §§.

Första punkten innehåller en bestämmelse om att lagen träder i kraft den 1 januari 2025.

Andra punkten innehåller en bestämmelse som innebär att kravet på skyndsamt handläggning inte gäller sådana avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet.

Tredje punkten innehåller en bestämmelse som innebär att de nya sammansättningsreglerna endast gäller för mål som inkommer till en allmän förvaltningsdomstol, dvs. förvaltningsrätt, efter ikraftträdandet. Därmed kommer prövningen av målen i förvaltningsrätt och kammarrätt att ske enligt samma sammansättningsregler. De nya sammansättningsreglerna tillämpas alltså i kammarrätten endast i de fall där förvaltningsrätten tidigare har avgjort målet enligt dessa regler. Övervägandena finns i kapitel 12.

14.4 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet

Härigenom föreskrivs att lagen (2021:311) om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3 och kapitel 12.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Christian Marling och Ronald Liljegren

Inledning

Utredningen föreslår långtgående förändringar i både el- och naturgaslagen samt ett upphävande av lagen om särskilt investeringsutrymme för elnätsverksamhet ("LOSI"). Samtliga lagförslag föreslås träda i kraft vid årsskiftet 2024/2025. Utredningen har valt att göra omfattande ändringar av ovannämnd lagstiftning för att säkerställa att den står i överensstämmelse med EU-rätten och kravet på regulatorns oberoende i el- och gasmarknadsdirektivet. Ett av de viktigaste skälen till att göra så omfattande ändringar har varit att den svenska regleringen inte ska behöva ändras vid framtida förändringar av EU-rätten. Vi anser att Utredningen kunde valt ett annat angreppssätt och att de lagstiftningsåtgärder som Utredningen föreslår som helhet därför är för långtgående och påskyndade.

Som exempel på bestämmelser som utredaren tagit bort men som enligt vår mening kunde ha varit kvar kan nämnas 5 kap. 1 § ellagen (motsvarande 6 kap. 10 § naturgaslagen), vilken Kammarrätten i sin dom den 16 juni 2022 konstaterade inte inskränkte på regulatorns oberoende. Vidare framgår av EU-domstolens dom avseende Baltic Cable att rätten till en rimlig avkastning för ägaren till och med finns när intäkterna avser så kallade flaskhalsintäkter. Vidare anser vi att bestämmelser om att kvalitet ska beaktas inte behöver tas bort. Vi är också av uppfattningen att borttagandet av "skäliga villkor" i förslagna 4 kap. 1 och 16 §§ ellagen samt 3 kap. 5 och 6 §§, 4 kap. 5, 6 §§ och 6 kap. 1 och 2 §§ naturgaslagen är omotiverat samt att LOSI inte träffas av kravet på regulatorns oberoende (se vidare nedan under rubriken LOSI).

Sverige bör i stället eftersträva att behålla så mycket utav befintlig reglering som är möjligt och endast lyfta ut de regler som strider mot EU-rätten och myndighetens oberoende i dagsläget. Elnäts- och naturgasregleringen har sedan förhandsregleringens införande haft en historia med omfattande domstolsprocesser. Detta har haft negativ inverkan på regleringens syften om att skapa långsiktiga och förutsebara förutsättningar för branschen, men har också resulterat i en betydande praxis som regleringen har haft och fortfarande kommer att ha ett stort behov av. Detta var också precis vad som angavs i samband med införandet av den befintliga nätregleringen.

Bemyndiganden till tillsynsmyndigheten

Enligt Utredningens förslag kommer Ei ges omfattande befogenheter att meddela föreskrifter som de själva tillämpar gentemot enskilda. I den doktrin som utredningen hänvisar till ifrågasätts huruvida det är lagstiftarens mening att tillsynsmyndigheten ska vara så pass oberoende samt att det kan stå i strid med konstitutionella principer, såsom demokratiprincipen och legalitetsprincipen, att tilldela en oberoende myndighet så omfattande beslutsbefogenheter. Denna problematik identifierar Utredningen också och konstaterar följande.

En ytterligare aspekt är om det är lämpligt att myndigheten själv meddelar föreskrifter som myndigheten sedan tillämpar. Det kan upplevas som ett problem ur rättssäkerhetsperspektiv när ett och samma offentliga organ både antar betungande föreskrifter och tillämpar dem i förhållande till enskilda.

Såväl denna som flera andra betydande frågeställningar lämnas dock utan åtgärd eftersom Utredningen konstaterar att det helt enkelt följer av EU-rätten att det ska vara tillsynsmyndigheten som tar fram metoder och som sedan fattar beslut om intäktsramar. Förmildrande åtgärder såsom att förändra, begränsa eller senarelägga lagstiftningsåtgärderna behandlas inte.

Vi har under utredningens gång föreslagit åtgärder såsom att

1. behålla mer av befintlig lagstiftning som vi inte ser som problematisk ur ett EU-rättsligt perspektiv så att lagstiftning och praxis kan ge vägledning i den mån det inte står i strid med EU-rätten;

2. begränsa bemyndiganden till Ei så att principiellt viktiga metodval för intäktsregleringen i stället ska framgå direkt i Ei:s intäktsramsbeslut. Detta gäller till exempel avkastningens storlek;
3. senarelägga ikraftträdandet så att det finns möjlighet till dialog och samsyn om det nya regelverket och ge elnäts- och gasnätsföretagen mer anpassningstid och därmed stabilare förutsättningar att bedriva verksamheten; samt
4. se över Ei:s organisation så att det i vart fall inte är samma avdelning och samma personer som har inflytande över både normgivning och tillämpning av dessa normer. Detta utvecklas närmare i nästföljande kapitel.

Vi vill i detta sammanhang peka på vikten av att alla viktiga slutliga metodval sker i besluten (inklusive bilagor där metodvalen utvecklas). Detta bland annat för att det ska vara möjligt för intressenterna att bedöma motiven för och analysera metodvalen utifrån vedertagna ekonomiska och regulatoriska metoder som därmed också blir möjliga att direkt få överprövade i sak. Ytterligare ett viktigt skäl är att när Ei tar fram de preliminära metoderna för intressenternas synpunkter ska, om detta förfaringsätt ska vara trovärdigt och effektivt, inte flertalet metodval redan vara låsta genom föreskrifter. Enbart sådant som behöver vara känt långt i förväg, till exempel mer detaljerade bestämmelser och principer för tariffsättningen (som nu föreslås tas bort från lagstiftningen) eller hur intäkterna ska stämmas av mot intäktsramen bör återfinnas i föreskrifter.

Vi anser att de föreslagna bemyndigandena i 5 kap. 39 § p. 2 el-lagen samt 6 kap. 36 § p. 5 bör utgå eftersom sådana ställningstaganden och metodval av ovan angivna skäl i stället bör framgå direkt av Ei:s beslut om intäktsram.

Ei:s organisation m.m.

Som Utredningen påpekar kommer de föreslagna förändringarna att innebära stora förändringar för Ei. Detta innebär att Ei behöver få ytterligare resurser. Vi är av uppfattningen att det kan behöva skjutas till större belopp än Utredningen föreslagit. I detta sammanhang vill vi särskilt belysa att det inte enbart rör sig om att Ei behöver fler anställda. Det är minst lika viktigt att Ei tillförs ny och erfaren kom-

petens eftersom Ei genom förslaget kommer att bli både lagstiftande och tillämpande myndighet.

Utredningen har berört frågan om lämpligheten av att Ei, ur bland annat ett rättssäkerhetsperspektiv, själv meddelar föreskrifter som myndigheten sedan också själv tillämpar. Utredningens analys mynnar dock inte ut i något särskilt ställningstagande i frågan. Det förekommer givetvis redan i dag att myndigheter meddelar föreskrifter som den själv sedan tillämpar. Den stora skillnaden är dock att Ei genom föreliggande förslag får en föreskriftsrätt som vida överstiger normal föreskriftsrätt för myndigheter och som dessutom tillämpas direkt gentemot en krets av enskilda. Detta är en konsekvens av kraven på regulatorns oberoende i el- och gasmarknadsdirektiven.

Vi förordar en lösning där föreskriftsrätten, så långt möjligt, är organisatoriskt skild från den som tillämpar dessa föreskrifter. Detta kan hanteras genom att föreskriftsrätten läggs på en enhet, med en egen, så långt möjligt, fristående chef från den enhet som tillämpar föreskrifterna. Härigenom åstadkoms en mer acceptabel lösning utan att komma i konflikt med direktiven.

Det borde också övervägas om Ei ska ha en styrelse/fullmäktige som beslutande organ. Härvid skulle man kunna snegla på Riksbankens organisation. Detta då Riksbanken också ska vara oberoende i förhållande till andra organ.

Vidare anser Utredningen att en akademisk grupp skulle kunna vara ett värdefullt stöd till tillsynsmyndigheten men utan att föreslå att en sådan grupp knyts till regulatorn. Vi anser att någon form av rådgivande organ till Ei är påkallat när Ei:s befogenheter och oberoende riskerar att bli närmast oinskränkta.

Hantering av avvikelser från intäktsramen (så kallad överullning)

Bakgrund till nätföretagens underskott

En rimlig och långsiktig hantering av avvikelser från intäktsramen utgör en av grundförutsättningarna för att regleringens huvudsyften ska kunna uppnås. Detta är ingen nyhet i sammanhanget utan har påtalats upprepade gånger både inför och under tillämpningen av förhandsregleringen.

På grund av svårförutsebara variationer i nätföretagens intäkter och intäktsramar har nätföretagen i flera fall inte kunnat nyttja sina

intäktsramar under historiska tillsynsperioder, varpå det uppstått underskott i samband med Ei:s avvikelsebeslut. Underskotten är i allmänhet en konsekvens av nätföretagens svårigheter att optimera verksamheten i förhållande till beviljade intäktsramar, särskilt eftersom förutsättningarna för dessa ofta ändrats långt efter Ei:s ursprungliga rambeslut. Detta har i sin tur vid ett flertal tillfällen berott på tidsmässigt utdragna rättsprocesser. Även om utredningen lägger fram förslag som kan bidra till att dessa ledtider förkortas, kan det inte uteslutas att intäktsramarna återigen kan komma att vara osäkra en tid in i tillsynsperioden av denna anledning. Ytterligare källor till osäkerhet är exempelvis kostnads- eller investeringsutfall som avviker från prognoser, fluktuerande marknadsförutsättningar, varierande väderförhållanden eller oförutsedda incitamentsutfall.

Möjligheten att rulla över underskott till efterföljande tillsynsperioder har således en dämpande effekt på nätföretagens agerande och därmed på hela marknaden. Det är av stor vikt för nätföretagens förutsättningar att långsiktigt kunna planera sin verksamhet, att möjligheten att rulla över underskott till kommande tillsynsperioder finns och att förutsättningarna för detta inte ändras på ett oväntat sätt som rubbar planeringen.

Två perioders överrullning har tydliga fördelar

Eftersom avvikelser från den föregående perioden disponeras i tillägg till en intäktsram som i allmänhet rymmer betydande osäkerheter under stora delar av den nästföljande tillsynsperioden är det svårt för nätföretagen att veta hur mycket av denna intäktsram, och därmed hur mycket av ett eventuellt tillkommande underskott som de facto nyttjas. Det är inte sällan först när den efterföljande tillsynsperioden närmar sig sitt slut, alternativt omprövas och slutligt fastställs som nätföretagen har faktisk och slutlig kännedom om det totala disponibla utrymmet under denna. Ifall inte över- eller underskottet ska ha förtur i förhållande till intäktsramen vid avstämning mot intäkterna är det alltså nödvändigt att åtminstone ytterligare två efterföljande tillsynsperioder kan nyttjas för att balansera intäkterna mot intäktsramen inklusive över- eller underskott på ett stabilt och långsiktigt sätt.

Ifall nätföretagen inte tillåts bära med sig underskott eller inte lutar på att realistiska sådana möjligheter infrias, skapas oönskade incitament. Under sådana omständigheter riskerar detta att leda till att nätföretagen strävar efter att uppnå fullt ramutnyttjande mot slutet av varje tillsynsperiod. Det främsta verktyget nätföretagen har till sitt förfogande för detta ändamål är att göra prisjusteringar. Ju kortare tid företagen har på sig att parera och ju större osäkerheter som råder, desto snabbare och mer drastiska riskerar dessa prisjusteringar att bli. Ju längre tid nätföretagen däremot har på sig att balansera intäkterna mot intäktsramen, desto stabilare prisutveckling medges.

Utredningens förslag innebär att hantering av avvikelser för elnäts- och naturgasföretag ska ske i likhet med dagens bestämmelser i ellagen, men att det även införs en ny bestämmelse om att underskott på ansökan av nätföretaget kan få rullas över till en senare tillsynsperiod än den närmast följande, om Ei finner att särskilda skäl föreligger. Från nätföretagens perspektiv får bestämmelsen tolkas som att överrullning av underskott med säkerhet endast tillåts till den närmast följande tillsynsperioden och att undantag från detta blir upp till Ei och förvaltningsdomstolarna att bedöma.

Tidpunkten för när nätföretaget skulle få vetskap om huruvida myndigheten beviljar denna ventil får avgörande betydelse för den osäkerhet som nätföretaget, och därmed dess kunder tvingas leva med. Vi anser att avvikelsebestämmelserna inte ska lämna sådana frågeställningar öppna. För att möjligheten att rulla vidare underskott ska ha största stabiliserande effekt på både nätföretagens prisättning och möjlighet att nyttja beslutade intäktsramar behöver denna möjlighet vara säkerställd och tillförlitlig. Ifall nätföretaget inte med säkerhet vet under vilka förutsättningar som en ventil kommer beviljas är ventilen visserligen en förmildrande omständighet, men den löser inte den grundproblematik som ovissheten av om ett sådant undantag beviljas eller ej medför.

Så länge ett nätföretag inte med säkerhet vet att överrullning kommer tillåtas under mer än en tillsynsperiod riskerar ovissheten att leda till att nätföretagen på rationella grunder strävar efter att minska riskerna kopplade till Ei:s beslut. I praktiken kommer alltså nätföretaget behöva agera som om ventilbestämmelsen inte fanns, men hoppas på att den kan nyttjas för de fall företaget trots allt inte lyckas upprätthålla en kortsiktig balans mellan intäkter och intäkts-

ramar. Vi anser därför att minst två perioders överrullning har klara fördelar för både nätföretagen och kunderna i förhållande till såväl maximalt en periods överrullning eller en periods överrullning med ventilbestämmelse.

Vi ser även administrativa nackdelar med att överrullning mer än en period blir villkorade myndighetens bedömning av om särskilda skäl föreligger. Förutsättningarna för att bevilja denna ventil kommer sannolikt variera från nätföretag till nätföretag, exempelvis beroende på ifall det är intjäningsförmågan som i någon mån påverkats, alternativt hur och när en eventuell oförutsedd kostnadsutveckling, följdändring, återförvisning eller omprövning av intäktsramen kan ha påverkat intäktsramens storlek i det enskilda fallet. Med tanke på det stora antalet nätföretag riskerar ventilbestämmelsen att bli administrativt betungande för såväl nätföretagen som Ei. I den mån Ei och nätföretagen är oense om förutsättningarna för att bevilja ventilen riskerar denna administrativa börda även att spilla över på förvaltningsdomstolarna. I händelse av sådana tvister introduceras dessutom ytterligare osäkerheter och tidsutdräkter innan förutsättningarna i förhandsregleringen står klara för marknadsens aktörer, till nackdel för både nätföretagen och dess kunder.

Särskilt om hantering av avvikelser från intäktsramen i gasnätsregleringen

Särskilt vad gäller naturgaslagens bestämmelser om hantering av avvikelser innebär utredningens förslag en påtaglig negativ konsekvens för gasnätsföretagen. Nuvarande bestämmelser i naturgaslagen anger att det belopp med vilket intäkterna överstigit eller understigit intäktsramen ska minska respektive öka ramen för den påföljande tillsynsperioden. För gasnätsföretagen har så långt två tillsynsperioder gått till ända, i allmänhet med betydande underskott bland annat till följd av oklara förutsättningar i intäktsregleringen och oförutsedda marknadshändelser. Tilläggsbesluten för perioden 2023–2026 väntas således innebära att gasnätsföretagen bär med sig underskott på grund av att historiska intäkter understigit intäktsramen.

Ytterligare en förklaring till gasnätsföretagens underskott är att bestämmelserna för hantering av avvikelser från intäktsramarna lämnats orörda i naturgaslagen, samt att Ei följt dessa bestämmelser i sina tilläggsbeslut. Gasnätsföretagen har än så länge kunnat stabili-

sera prisutvecklingen eftersom regelverket och dess tillämpning möjliggjort en långsiktig hantering av över- och underskott. Ifall gasnätsföretagen hade vetat, eller haft anledning att misstänka, att underskotten från en tidigare eller innevarande tillsynsperiod med kort varsel skulle försvinna hade incitamenten varit helt annorlunda att skydda sina värden genom att kontinuerligt justera prissättningen för att åstadkomma fullt ramutnyttjande ur ett kortsiktigt perspektiv.

De förändringar som utredningen föreslår innebär att de historiska underskott som naturgasföretagen hittills kunnat tillgodoräkna sig på sikt riskerar att gå förlorade ifall inte nätföretagen kraftigt höjer sina tariffer. Då detta rör sig om betydande belopp och principiellt ändrade förutsättningar för framtida verksamhetsplanering anser vi att utredningen inte tillräckligt utrett och beskrivit konsekvenserna som en sådan lagändring kan innebära, dels för gasnätsföretagen, dels för branschen i stort. Den föreslagna förändringen synes motiveras av att bestämmelserna ska harmoniseras med ellagen, dock utan beaktande av de skador som orsakats elnätsföretagen och elförsörjningen då motsvarande bestämmelser infördes där.

Även om det finns motiv för likalydande lagbestämmelser i ett framåtriktat perspektiv behöver man också ta hänsyn till vad sådan lagstiftning innebär för förändringar jämfört med dagens bestämmelser och vad dessa får för konsekvenser. För gasnätsföretagen som påverkas negativt vore det skäligt att förslag om ändrade överrullningsbestämmelser i naturgaslagen kompletteras med motsvarande förslag om förmildrande övergångsbestämmelser. Sådana övergångsbestämmelser skulle kunna vara ett senareläggande av implementeringen av de nya bestämmelserna, att ventilen – om den införs – beslutas gälla vid den första tillämpningen eller att de historiska underskotten på annat sätt görs tillgängliga under en längre tidsperiod än vad som kommer gälla framtida underskott.

Sammanfattningsvis anser vi att det direkt i lagstiftningen bör slås fast att så kallad överrullning av intäkter får göras i minst två tillsynsperioder och att, om så inte sker, det i vart fall införs övergångsbestämmelser för hanteringen av historiska underskott för gasnät.

Lagen om särskilt investeringsutrymme

Bakgrund

Under våren 2017 meddelade Ei beslut med stöd av dåvarande 5 kap. 20 § ellagen att för tillsynsperioden 2016–2019 öka elnätsföretagens intäktsramar med det underskott som uppkommit under tillsynsperioden 2012–2015. I sina beslut angav dock Ei att det belopp med vilket intäktsramen ökade inte kunde föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023, varför besluten överklagades av elnätsföretagen. Förvaltningsrätten avvisade elnätsföretagens talan med motiveringen att besluten inte var överklagbara. Kammarrätten upphävde dock förvaltningsrättens beslut och återförvisade målen för prövning i sak. Kammarrätten menade att möjligheten att *”kunna föra vidare ökningsbelopp får ses som en sorts ekonomisk tillgång”* för elnätsföretagen och konstaterade att elnätsföretagen hade rätt till domstolsprövning enligt både artikel 6.1 EKMR, artikel 37.17 i det då gällande elmarknadsdirektivet samt 3 § andra stycket förvaltningslagen, bland annat med hänsyn till *”de betydande faktiska verkningar som det överklagade beslutet”* hade samt att det redan skulle vara för sent för elnätsföretagen att utnyttja ökningsbeloppet om det inte kunde föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023.

Vid förvaltningsrättens prövning i sak kom domstolen fram till att Ei saknade lagstöd för att besluta så som man gjort och upphävde därför Ei:s beslut i denna del. Förvaltningsrätten noterade i sina domskäl att elnätsföretagen mot bakgrund av de utdragna domstolsprocesserna inte hade haft någon reell möjlighet att utnyttja den slutliga intäktsramen för tillsynsperioden 2012–2015. Ei överklagade förvaltningsrättens domar till Kammarrätten i Jönköping, som avslog överklagandena.

I och med kammarrättens domar, som inte överklagades, hade elnätsföretagen rätt att föra vidare eventuellt underskott från tillsynsperioden 2012–2015 till tillsynsperioden 2020–2023. Den 1 januari 2019, dvs. ungefär två månader innan kammarrättens domar vann laga kraft, trädde nya bestämmelser i ellagen i kraft tillsammans med vissa övergångsbestämmelser. Dessa innebar att ett underskott från en tillsynsperiod endast får utnyttjas under den närmast följande tillsynsperioden. Med hänsyn till tiden för ikraftträdande reglerade den nya bestämmelsen inte eventuella under- eller överskott som uppstått under tillsynsperioden 2012–2015.

Den 1 april 2020 trädde lag (2020:73) om ändring i ellagen i kraft, som lade till en ny punkt till de övriga övergångsbestämmelserna, allmänt kallad stopplagen. Enligt stopplagen ska ett underskott som har uppkommit under tillsynsperioden 2012–2015, och som i enlighet med dåvarande ellagen har ökat intäktsramen för tillsynsperioden 2016–2019 med motsvarande belopp, inte beaktas. Stopplagen innebär att ett underskott från tillsynsperioden 2012–2015 förfaller om det inte utnyttjas under tillsynsperioden 2016–2019. Detta trots kammarrättens domar avseende samma fråga som fick laga kraft mer än ett år före stopplagens ikraftträdande.

Som nämnts ovan trädde stopplagen i kraft den 1 april 2020, dvs. efter utgången av tillsynsperioden 2016–2019. När stopplagen trädde i kraft var det alltså redan för sent för elnätsföretagen att utnyttja underskotten från tillsynsperioden 2012–2015. I förarbetena till stopplagen uttalades dock att regeringen avsåg att presentera ett lagförslag som skulle ge elnätsföretagen rätt att utnyttja underskott från 2012–2015 även under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027 med *”villkor om att intäkterna ska användas till de investeringar i elnäten som krävs för att möta växande behov när det gäller kapacitet, leveranssäkerhet och efterfrågeflexibilitet.”*

I december 2020 beslutade Ei med stöd av stopplagen att det inte fanns något belopp att föra vidare från tillsynsperioden 2012–2015 till tillsynsperioden 2020–2023. Elnätsföretagen överklagade besluten och yrkade att förvaltningsrätten i stället skulle tillåta elnätsföretagen att flytta underskotten på detta vis. I överklagandet ifrågasatte elnätsföretagen lagligheten av stopplagen eftersom den införts som en retroaktiv övergångsbestämmelse, vilket stod i strid med kammarrättens ovannämnda dom. I överklagandet förklarade dock elnätsföretagen att de kunde komma att återkalla sina överklaganden ifall LOSI skulle träda i kraft (lagstiftningsarbetet var under denna tid pågående).

LOSI och ellagens hänvisning till denna trädde i kraft den 1 juni 2021. Bestämmelserna innebär att nätföretag kan utnyttja underskott från tillsynsperioden 2012–2015 för att genomföra investeringar i elnäten under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027. Den 1 december 2021 trädde även tillhörande förordning i kraft. När det stod klart att båda dessa skulle träda i kraft återkallade elnätsföretagen sina överklaganden i maj 2021. Införandet av LOSI fick alltså den praktiska konsekvensen att Ei:s beslut och lagligheten av stopplagen aldrig prövades.

Förenlighet med elmarknadsdirektivet

Utredningen menar att det följer av EU-domstolens dom i mål C-718/18 (Tysklandsdomen) att LOSI innebär ”*inskränkningar i Ei:s befogenhet att fastställa metoder för att beräkna överförings- och distributionstariffer, något som kommer till uttryck i besluten om intäktsramar*”. Eftersom det enligt Utredningens tolkning inte är förenligt med EU-rätten att i lag eller förordning ange hur ett underskott ska hanteras när det överförs till en senare tillsynsperiod, drar Utredningen slutsatsen att lag och förordning behöver upphävas.

I Tysklandsdomen framhöll EU-domstolen att det är ”*fastställandet av metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer*” som ingår bland de befogenheter som direkt förbehålls de nationella tillsynsmyndigheterna genom elmarknadsdirektivet. Det rör sig enligt EU-domstolen om fastställandet av ”*vilka omständigheter som är av vikt för fastställandet av tariffer, såsom vinstmarginalen*”. Det är således fastställandet av de omständigheter som är nödvändiga för att fastställa tarifferna, eller metoderna för deras beräkning, som är förbehållet de nationella tillsynsmyndigheterna och som inte får tilldelas någon annan myndighet. Inom ramen för denna uppgift får de nationella tillsynsmyndigheterna inte ges några externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ. Följaktligen är fastställandet av parametrar och metoder för beräkningen av intäktsramen, i enlighet med Tysklandsdomen, förbehållna Ei, såsom också Kammarrätten i Jönköping konstaterade i sin dom av den 16 juni 2022. Detta har inget att göra med regleringen av eventuella underskott som uppstått genom att de samlade intäkterna historiskt har varit mindre än den av Ei fastställda intäktsramen.

Ei har, efter att domstolarna korrigerat de av myndigheten fastställda parametrarna och metoderna, fastställt intäktsramarna för tillsynsperioden 2012–2015 och detta utan externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ. Vad gäller underskott från tillsynsperioden 2012–2015 antogs därefter stopplagen som föreskrev att underskotten retroaktivt skulle gå förlorade om de inte utnyttjades under den närmast följande tillsynsperioden 2016–2019. LOSI gav sedan elnätsföretag med outnyttjade underskott från tillsynsperioden 2012–2015 en rätt att utnyttja dessa underskott även

under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027, om de används för att genomföra investeringar i elnäten.

De berörda bestämmelserna har följaktligen inget att göra med fastställande av metoder och parametrar för beräkningen av intäktsramarna, en uppgift som är förbehållen Ei. Till skillnad från 17–26 §§ i förordningen (2018:1520) om intäktsram för elnätsverksamhet rör det sig t.ex. inte om en detaljreglering som begränsar Ei:s möjlighet att välja vilka metoder och beräkningssätt som myndigheten ska använda sig av vid fastställandet av den regulatoriska avkastningen, och som påverkar Ei:s beslut genom att fastställa ramarna för hur den regulatoriska avkastningen ska beräknas. LOSI och 5 kap. 29 a § ellagen reglerar enbart elnätsföretagens rätt att utnyttja outnyttjade underskott från tillsynsperioden 2012–2015. Bestämmelserna innebär således ingen inskränkning i Ei:s befogenhet att fastställa metoder för att beräkna överförings- och distributionstariffer, och är följaktligen förenliga med EU-rätten.

LOSI innehåller visserligen bestämmelser om hur stor del av ett elnätsföretags underskott som genom investeringar får föras vidare till tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027. Dessa bestämmelser avser dock just villkor för rätten att föra vidare ett visst underskott, inte villkor för beräkning av tariffer. Det är med andra ord inte ”beräkningselementet” som är avgörande, utan vad ”beräkningen” avser. Såväl ett överskott som ett underskott för en viss tillsynsperiod påverkar enligt ellagen ett elnätsföretags rätt att ta ut intäkter under den närmast följande perioden, men det är inte samma sak som en metod för att beräkna tariffer. Att ett överskott enligt ellagen ska minska intäktsramen för den närmast följande tillsynsperioden på ett visst sätt medan ett underskott hanteras på annat sätt än en beräknad justering av intäktsramen gör självfallet inte bestämmelserna om överskott mindre tillåtna än bestämmelserna om underskott. Bestämmelser om att föra vidare överskott respektive underskott utgör inte bestämmelser om beräkning av tariffer eller om metoder för beräkning av tariffer.

Vidare är inte Utredningens resonemang konsekvent. Utredningen gör gällande att 5 kap. 29 a § ellagen och LOSI står i strid med EU-rätten, samtidigt som Utredningen inte identifierar några problem med stopplagen. Det föreligger ingen principiell skillnad mellan dessa bestämmelser vad gäller Ei:s oberoende ur EU-rättslig synvinkel. De reglerar rätten att föra vidare underskott från tillsyns-

perioden 2016–2019 som kan hänföras till underskott från tillsynsperioden 2012–2015. Regler om underskott har ingenting att göra med Ei:s uppgift att fastställa metoder för beräkning av tariffer, oavsett om de föreskrivs i LOSI eller i stopplagen. Det kan dock noteras att såväl 5 kap. 29 a § ellagen och LOSI som stopplagen reglerar samma underskott från 2012–2015 som kammarrätten tidigare genom lagakraftvunna domar slagit fast att elnätsföretagen har rätt att föra vidare.

Ett uttalat syfte med LOSI var att erbjuda kompensation för den skada som elnätsföretagen drabbades av till följd av stopplagen. De outnyttjade underskotten skulle i stället få användas till investeringar i elnäten under en begränsad tidsperiod och på sätt skapa särskilda drivkrafter för elnätsföretag att göra investeringar som ökar kapaciteten i elnätet. Regelverket är därför fullt förenligt med Elmarknadsdirektivets och förhandsregleringens grundläggande syfte, dvs. att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa nätens funktion.

Det pågår en diskussion inom EU om elnätens betydelse för energiomställningen och att framåt ta fram en handlingsplan för elnätens utveckling. Några av de viktigaste frågorna att belysa därvid är

- Hur kan man säkra de investeringar som krävs för framtidssäker nätinfrastuktur för att möjliggöra en koldioxidsnål ekonomi?
- Hur kan regleringen på bästa sätt ge incitament till en effektiv utbyggnad av nätkapaciteten?

Detta arbete ska så småningom utmynna i en handlingsplan för vad som behöver göras på europeisk nivå för att näten ska utvecklas och uppgraderas för att möta framtidens behov. Det ter sig i detta sammanhang något märkligt att LOSI som har till syfte att öka investeringarna i elnäten skulle strida mot elmarknadsdirektivet och EU:s ambitioner om behovet av investeringar i näten och hur regleringen på bästa sätt kan stödja detta.

Berättigade förväntningar

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska principen om rättssäkerhet och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar iaktas såväl av EU som av medlemsstaterna när

dessa utövar sina befogenheter enligt EU-direktiv. Såsom EU-domstolen har framhållit, *”när medlemsstaterna antar åtgärder för att genomföra unionsrätten är de skyldiga att iakttä de allmänna principerna i denna rätt, till vilka bland annat hör principen om skydd för berättigade förväntningar”*.

Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar har EU-domstolen förklarat att principen omfattar *”varje enskild person hos vilken en förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge vederbörande tydliga försäkringar”*. EU-domstolen har också konstaterat att *”[t]ydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig källa utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran som kan väcka grundade förhoppningar”*. Bestämmelser i en lag, såsom LOSI, utgör en försäkran som väcker grundade förhoppningar. Enligt EU-domstolens fasta praxis kan principen om skydd för berättigade förväntningar visserligen inte med framgång åberopas mot en exakt bestämmelse i en unionsrättsakt. Inte heller omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerar i strid med en sådan exakt bestämmelse utgör grund för en enskild att ha berättigade förväntningar på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten.

Det finns emellertid ingen bestämmelse i det fjärde elmarknadsdirektivet, eller i övrig EU-rättslig elnätreglering, som anger vilken nationell myndighet som ska besluta om underskott får utnyttjas och inte heller hur och på vilka villkor utnyttjandet av sådana underskott får ske. LOSI står således inte i strid med EU-rätten. Det finns följaktligen inga unionsbestämmelser som elnätsföretagen utan svårigheter skulle ha förstått förbjöd tillämpningen av den då tillämpliga bestämmelsen i 5 kap. 20 § ellagen (och inte heller de senare antagna LOSI och 5 kap. 29 a § ellagen).

I mål nr 3326-17 konstaterade kammarrätten att möjligheten att *”kunna föra vidare ökningsbelopp får ses som en sorts ekonomisk tillgång för [elnätsföretaget].”* Vidare fastslog kammarrätten, i sin dom i mål nr 2700-18 m.fl., avseende den då gällande 5 kap. 20 § att *”[l]agtextens ordalydelse ger [...] inget stöd för ställningstagandet att ett belopp med vilket intäktsramen ökas för tillsynsperioden 2016–2019, inte kan föras vidare till tillsynsperioden 2020–2023”*.

Efter att LOSI trätt i kraft den 1 juni 2021 och sedermera tillämpats i form av Ei:s beslut om investeringsutrymme, är elnätsföretagens förväntningar på att kunna utnyttja underskott från tillsynsperioden

2012–2015 till investeringar i elnäten under tillsynsperioderna 2020–2023 och 2024–2027 såväl rimliga som berättigade. Processen med att planera, upphandla och genomföra investeringar i elnät är ett tidskrävande arbete och därmed har LOSI redan haft reell effekt på investeringarna under såväl perioden 2020–2023 som 2024–2027.

Utredningen har korrekt noterat att principen om skydd för berättigade förväntningar inte innebär att någon som helst lagändring inte får göras, utan det är tillvägagångssättet vid en sådan ändring som kan ifrågasättas. I likhet härmed innebär rättssäkerhetsprincipen inte att lagstiftningen inte får ändras, utan att lagstiftaren ska beakta de ekonomiska aktörernas särskilda situation och i förekommande fall anpassa tillämpningen av de nya rättsliga bestämmelserna härefter. Att ändra en lag som ger rättigheter till elnätsföretagen som grundas på underskott som uppstått ett antal år tidigare och som grundar sig på då gällande rätt, särskilt i en situation som denna, innebär att lagstiftaren inte beaktar de ekonomiska aktörernas särskilda situation, utan skulle utgöra ett brott mot de EU-rättsliga principerna om rättssäkerhet och skydd av berättigade förväntningar. En sådan ändring kan inte på något sätt anses vara förutsebar för en normalt kunnig och omsorgsfull aktör.

Egendomsskydd

I det första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("EKMR") stadgas att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. EKMR och det första tilläggsprotokollet gäller som lag i Sverige och har sin motsvarighet i regeringsformen. Begreppet egendom omfattar tillgångar eller ekonomiska förmåner som den enskilde har legitima förväntningar att få komma i effektivt åtnjutande av. En legitim förväntning måste vara mer konkret än bara en förhoppning om något, och bör grundas på en rättslig bestämmelse eller en rättshandling.

Elnätsföretagen har i och med kammarrättens domar avseende underskott från tillsynsperioden 2012–2015 haft legitima förväntningar om en ekonomisk förmån, vilka bekräftats genom antagandet av LOSI och Ei:s efterföljande beslut om investeringsutrymme. Detta bör anses utgöra en sådan rimlig grund i nationell rätt som en

enskild har rätt att förlita sig på. Elnätsföretagen har agerat i enlighet med förväntningarna genom att besluta om investeringar som väntas frigöra investeringsbelopp och öka intäktsramen. Investeringarna är delvis genomförda, delvis pågående och delvis förestående.

Legitima förväntningar på en ökad intäktsram är en sådan ekonomisk förmån eller tillgång som utgör egendom i konventionens mening. Genom stopplagen inskränktes skyddet för elnätsföretagens egendom. I och med införandet av LOSI kompenseras emellertid elnätsföretagen för denna inskränkning. Innebörden av ett upphävande av LOSI skulle kunna bli att denna kompensation återigen fräntas elnätsföretagen. Ett sådant ingrepp på elnätsföretagens egendomsskydd är endast berättigad ifall inskränningen kan rättfärdigas av allmänintresset samt ifall åtgärden är proportionerlig och överensstämmer med legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna. Proportionaliteten knyter väsentligen an till om någon ersättning utgått för inskränningen i egendomsskyddet, vilket skulle kunna utgöras av ett samtida upphävande av stopplagen.

Utredningen har, med hänvisning till förarbetena till stopplagen, anfört att ett beslut om intäktsram inte innebär att någon rättighet har tillerkänts elnätsföretaget, utan att företagets möjligheter att tillgodogöra sig intäkter från nätverksamheten begränsas. Vi delar inte denna bedömning eftersom en beslutad intäktsram ger nätföretaget en rätt att ta ut vissa intäkter, även om det inte är fråga om en fordran mot kundkollektivet. Denna rättighet följer med verksamheten (och är därmed en överlåtbar rätt för verksamheten att tillgodogöra sig intäkter) och har ett ekonomiskt värde. Regeringsformen skyddar därmed elnätsföretagens rätt att tillgodogöra sig upparbetade underskott och beviljat investeringsutrymme. För att inskränkningar i detta skydd ska vara acceptabla måste de ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen och dessutom vara proportionerliga.

Samrådsförfarande

Enligt utredningens förslag ska Ei:s preliminära metoder offentliggöras senast i samband med att nätföretagen rapporterar in uppgifter till Ei, alltså den 31 mars året före en ny tillsynsperiod börjar. Senast när beslut om intäktsram meddelas ska Ei redogöra för inkomna syn-

punkter. Under Utredningens gång har vi i huvudsak framfört två övergripande synpunkter på detta förslag, nämligen följande.

1. Tidpunkten för när Ei:s preliminära metoder senast ska offentliggöras behöver tidigareläggas. Detta dels för att Ei ska ha skäligen tid på sig att beakta och eventuellt anpassa sitt handläggningsarbete efter inkomna synpunkter, dels för att inkomna synpunkter kan ha betydelse för vilka uppgifter som nätföretagen ska rapportera in. Ifall det inte finns tidsutrymme för Ei att anpassa handläggningen eller själva innehållet i besluten om intäktsramar med hänsyn till inkomna synpunkter förlorar samrådet stora delar av sitt syfte. Eftersom regleringen ska bedrivas långsiktigt, kontinuerligt och förutsebart och besluten endast fattas vart fjärde år bör Ei kunna offentliggöra sina preliminära metoder betydligt tidigare än några månader innan de första besluten ska vara fattade.
2. Inkomna synpunkter och Ei:s bemötande av dessa bör inkluderas som en del av Ei:s beslut om intäktsram. Synpunkter som inkommer från berörda parter avser de preliminära metoderna för fastställande av intäktsramar och detta samråd föreslås vara en formaliserad del av Ei:s process. Ett av syftena med att inkomma med synpunkter på de preliminära metoderna får antas vara att försöka påverka dessa innan Ei gör sitt slutliga metodval. Vi anser därför inte att samrådsförfarandet är komplett om synpunkterna och Ei:s bemötande av dem inte framgår i anslutning till Ei:s slutliga metodval i själva beslutet om intäktsram.

Det är av stor vikt att för mycket av metoderna som ska tillämpas i intäktsramsregleringen inte redan fastlagts i föreskrifter eftersom utrymmet för preliminära synpunkter på metoder inför varje tillsynsperiod då riskerar att få minimal effekt.

Nätnyttöersättning

Utredningen föreslår att bestämmelsen om att den som har en produktionsanläggning har rätt till ersättning av det nätföretag till vars ledningsnät anläggningen är ansluten tas bort. Denna nätnyttöersättning motsvarar värdet av den minskning av energiförluster som anläggningen medför i nätföretagets ledningsnät, och värdet av den reduktion av nätföretagets avgifter för att ha sitt ledningsnät anslutet

till ett annat nätföretags ledningsnät som blir möjlig genom att produktionsanläggningen är ansluten till ledningsnätet. Utredningen synes därvid lägga in denna ersättning i tariffutformningen för produktionsanläggningar och att denna bestämmelse därför skulle inkräkta på Ei:s exklusiva kompetens vid fastställande av avgifter för överföring av el.

I denna del menar vi att utredningen gått vilse. Denna bestämmelse har inget med tariffutformning att göra utan är en från tariffutformningen helt självständig bestämmelse som har till syfte att kompensera producenter för den nytta deras anläggning gör i nätföretagets ledningsnät. Om produktionsanläggningen inte funnits där skulle nätföretaget ändå haft samma kostnad men då för ytterligare inköp av energiförluster och högre avgift till överliggande nät. Genom att denna ersättningsbestämmelse finns blir det också likvärdigt för alla kunder i olika nät oberoende av om det finns någon produktionsanläggning eller ej i aktuellt nät. Detta samtidigt som ersättningen ger producenterna incitament att etablera sin anläggning så att den ger mest möjliga nätnyttoersättning till gagn för hela energisystemet.

Att bestämmelsen inte har något med tariffutformningen att göra stöds också av Skatteverkets ställningstagande på sin hemsida¹ där man anger "Det är inte tillåtet för elnätsföretaget att beräkna momsens på en nettosumma där nätägarens nätavgift minskas med ersättning för nätnytta". Ersättningsbestämmelsen inkräktar enligt vår bestämda uppfattning inte på kraven i elmarknadsdirektivet om Ei:s oberoende vid tariffutformning eller på något annat sätt mot reglerna om Ei:s oberoende. Bestämmelsen borde därför vara kvar i sin nuvarande utformning.

Krav på transparens och förutsebarhet

Ett av de grundläggande kraven och syftena med förhandsregleringen är att regler och metoder för att fastställa tariffer ska vara transparenta och förutsebara samt möjliggöra nödvändiga investeringar i elnäten. Det framgår även av EU-domstolens praxis att kravet på att möjliggöra nödvändiga investeringar förutsätter en till-

¹<https://www.skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/mikroproduktionavfornybarelprivatbostad.4.12815e4f14a62bc048f41a7.html> (8 september 2023 kl. 14:21)

fredsställande grad av förutsebarhet om de ekonomiska villkoren för verksamheten. EU-kommissionen har också understrukit vikten av att offentliga ingrepp balanseras med förutsebarhet, långsiktighet och trovärdiga åtaganden gentemot investerare och konsumenter, samt att regeländringar inte genomförs på sätt som allvarligt skadar förtroendet. Även i Tysklandsdomen framhålls att de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende är så betydelsefullt bland annat just då dessa behöver inlemma sina åtgärder i ett långsiktigt perspektiv för att uppnå elmarknadsdirektivets mål.

Den tyska nätmyndigheten, Bundesnetzagentur, har efter Tysklandsdomen framhållit att EU-regelverket förutsätter en stabil och förutsebar reglering. Att låta gällande nationella författningar upphöra utan någon ersättande reglering skulle skapa stor osäkerhet på marknaden, motverka investeringar och stå i motsatsförhållande till regleringens syfte. Det är under inga förhållanden en godtagbar lösning att bryta mot (eller bortse från) elmarknadsdirektivets övriga materiella krav och syften med avseende på förhandsregleringen för att lösa en konflikt med kravet på Ei:s befogenhet och oberoende. Ansatsen bör snarare vara att balansera dessa intressen på ett rimligt sätt. Som Bundesnetzagentur konstaterat kan detta inte innebära att etablerade ekonomiska spelregler, som marknadsaktörer har inrättat sig efter, ska upphävas utan hänsyn till konsekvenserna eller innan det tagits fram nya väl genomarbetade metoder att ersätta befintlig reglering med.

En förutsättning för att göra investeringar är att regleringen är tillräckligt stabil för att marknadsaktörer ska våga lita på att regleringen inte ska ändras på sätt som negativt påverkar investeringarna efter genomförandet. Om förutsättningar ändras i efterhand för beslut som redan fattats, vore detta problematiskt då det skapar betydande osäkerhet om företagen kan planera sin verksamhet i förlitan på att regelverket är stabilt.

Lagändringarna bör senareläggas

I betänkandets internationella utblick framkommer att inget av de nordiska grannländer som Utredningen analyserat närmare ser anledning att genomföra några lagstiftningsåtgärder överhuvudtaget med anledning av Tysklandsdomen. Inte heller framkommer några

uppgifter om sådana planer i de övriga medlemsstater som utredningen studerat, även om det i Nederländerna pågår diskussioner huruvida domen påverkar implementeringen av det senaste elmarknadsdirektivet. Det enda land som de facto planerar någon form av lagstiftningsåtgärd är Tyskland självt, alltså det land som förlorade målet i EU-domstolen. Att Tyskland återkallar förbundsregeringens befogenheter är således väntat. Det bör dock noteras att den nya tyska lagstiftningen föreslås träda i kraft i slutet av 2027 för gasnätsregleringen och vid utgången av 2028 för elnätsregleringen. För Sveriges del, som i nu aktuellt avseende, till skillnad från Tyskland i inte fällt i EU-domstolen för felaktig implementering av EU-rätten, föreslås däremot ny lagstiftning som ska träda i kraft redan om drygt ett år.

I den doktrin som utredningen gått igenom framkommer uppgifter från flera håll att EU-regelverket i själva verket inte, såsom EU-domstolen anser, är tillräckligt detaljerat för att tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut. Utredningen hänvisar till att ytterligare vägledning kan komma i form av reviderad och mer utarbetade EU-lagstiftning såsom det fjärde gasmarknadspaketet samt Acers bästa praxis-rapport som väntas i slutet av 2024. Vid denna tidpunkt behöver dock det nya svenska regelverket redan vara färdigutvecklat och får således inte den ytterligare vägledning som uppenbarligen behövs men saknas idag. Dessa långtgående ändringar i regelverket, som hittills varit mer regel än undantag för elnäts- och gasnätsregleringen, är i strid med regleringens syften och drabbar såväl nätföretagen som energisystemet i stort negativt.

Det bör i detta sammanhang noteras att LOSI utgör en redan från början tidsbegränsad reglering med två huvudsakliga syften: dels att hantera en särpräglad övergångsproblematik kopplat till lagregler som redan har fått effekt, dels att skapa incitament till ”extra” elnätsinvesteringar under två tillsynsperioder. Den återstående giltighetstiden för LOSI, till och med den 31 december 2027, är i detta sammanhang (för planering och genomförande av ökade investeringar i elinfrastruktur med alla delbeslut och delprocesser som detta innebär) förhållandevis kort redan som det är. Lagstiftningen kommer alldeles oavsett inte längre vara aktuell då exempelvis Tysklands lagstiftningsåtgärder föreslås träda i kraft.

Sammanfattningsvis ser vi ingen anledning till att Sverige ska forcera fram förändrad lagstiftning i ljuset av Tysklands domen. Det hade varit betydligt bättre och mindre riskfyllt för nödvändiga in-

vesteringar att genomföra lagstiftningsåtgärder i takt med att kompletterande EU-reglering växer fram.

Övrigt

Vad gäller de bestämmelser i 4 kap. ellagen och 6 kap. naturgaslagen som avser utformning av anslutningsavgifter och avgifter för överföring anser vi att dessa materiellt sett är okontroversiella, allmän giltiga och dessutom bör vara förutsägbara och stabila över tid. Även om vi inte ser någon större praktisk nytta med att bestämmelserna utgår från lagstiftningen torde det därmed inte heller innebära några större nackdelar med att likalydande bestämmelser i stället framgår i Ei:s föreskrifter. Vi har dock under utredningens gång varit tydliga med att det inte får uppstå något regelverksvakuum och att av Ei utfärdade likartade föreskrifter därför måste finnas på plats i direkt samband med att lagbestämmelserna upphävs.

Utredningens konsekvenser

Det råder bred samhällelig och politisk enighet om att ökad elektrifiering, mer biogas samt satsningar inom vätgas kommer vara starkt bidragande åtgärder för att lyckas med såväl Sveriges tillväxtmål som klimatomställning. Den utbyggnadstakt som behövs kräver stora investeringar i ny fossilfri energiproduktion och svensk energinfrastruktur.

I betänkandets konsekvensbeskrivning framgår det att de lagstiftningsförslag som utredningen lämnar är svåra att bedöma konsekvenserna av men att upphörandet av LOSI och begränsningen av övervullning för gasnätsföretagen riskerar att minska investeringsviljan, vilket skulle kunna leda till mindre effektiva nät, försämrad utveckling av energisystemet, högre nättariffer, minskad förnybar elproduktion och därmed högre utsläpp av växthusgaser.

Ytterligare konsekvenser kan inte utredningen bedöma eftersom det beror på hur tillsynsmyndigheten väljer att agera. Vi kan inte förstå motivet till att stressa fram lagstiftning med så stora risker och osäkerheter och med en tillsynsmyndighet som utredningen själv bedömer har för lite resurser både kvalitativt och kvantitativt för att i nuläget klara av uppgiften. Ei har dessutom själva meddelat att

Utredningen sannolikt underskattat Ei:s behov av tillkommande resurser eftersom förändringarna påverkar flera avdelningar inom myndigheten. När det gäller resursfrågan såväl kvantitativt som kvalitativt delar vi Ei:s uppfattning i denna del. Det kan också konstateras att utökade budgetanslag för Ei redan skulle behöva vara beslutade för att Ei ska ha tillräckliga resurser för det föreskrifts- och metodutvecklingsarbete som behöver ske redan under 2024 enligt Utredningens föreslagna tidpunkt för ikraftträdande (den 1 januari 2025).

En betydande konsekvens som Utredningen inte själva diskuterar anser vi vara att förutsägbarhet och planerbarhet för nätföretag och investerare kommer att minska i samband med att såväl lagstiftning som etablerad praxis tas bort och ersätts med en osäker framtida regulatorisk miljö i händerna på tillsynsmyndigheten. Detta kan, till större omfattning än momentana ekonomiska konsekvenser, bromsa upp framtida investeringar i näten. Sådana konsekvenser hade kunnat mildras genom att Utredningen föreslagit mindre omfattande regelverksförändringar i enlighet med vad vi anfört ovan.

Det råder en bred konsensus om att investeringsbehovet i energi-branschen är större än på flera årtionden och att tydliga spelregler och rätt förutsättningar från såväl EU som svenska staten är helt avgörande för att vi ska ha nå framgång med att åtgärda kapacitetsbegränsningarna och samtidigt åstadkomma en energiomställning och ökad elektrifiering. Det finns en betydande risk att vissa av de föreslagna lagändringarna kan vara skadliga för detta ändamål och för Sverige i stort.

Referenser

Propositioner och skrivelser m.m.

- Proposition 1970:57. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen *med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m. m.; given Stockholms slott den 13 mars 1970.*
- Proposition 1975:8. Regeringens proposition *om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.*
- Proposition 1984/85:178 *om domstolarna och ekobrotten m.m.*
- Proposition 1989/90:71 *om några processrättsliga frågor.*
- Proposition 1992/93:56, *Ny konkurrenslagstiftning.*
- Proposition 1993/94:133, *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*
- Proposition 1994/95:17, *Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga avtalsvillkor i konsumentförhållanden.*
- Proposition 1994/95:123, *Ny marknadsföringslag.*
- Proposition 1996/97:136, *Ny ellag.*
- Proposition 1999/2000:105, *Vissa punktskattefrågor.*
- Proposition 2000/01:34, *Talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer.*
- Proposition 2001/02:143, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.*
- Proposition 2002/03:99, *Det nya Skatteverket.*
- Proposition 2004/05:62, *Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas, m.m.*

- Proposition 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Proposition 2006/07:5, *Nya kapitaltäckningsregler.*
- Proposition 2006/07:119, *En effektivare lag om elektronisk kommunikation.*
- Proposition 2008/09:141, *Förhandsprövning av nättariffer.*
- Proposition 2009/10:128, *Genomförande av direktiv om förnybar energi.*
- Proposition 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar.*
- Proposition 2010/11:70, *Tredje inre marknads paketet för el och naturgas.*
- Proposition 2011/12:77, *Tredje inre marknads paketet för el och naturgas – vissa genomförandeåtgärder.*
- Proposition 2012/13:45, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*
- Proposition 2012/13:85, *Naturgasfrågor.*
- Proposition 2013/14:85, *Elnätsföretagens intäktsramar.*
- Proposition 2013/14:156, *Tröskeeffekter och förnybar energi.*
- Proposition 2013/14:174, *Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet.*
- Proposition 2015/16:57, *Patent- och marknadsdomstol.*
- Proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Proposition 2016/17:202, *Biogas i naturgasnätet.*
- Proposition 2017/18:15, *Ändringar i konkurrenslagen.*
- Proposition 2017/18:156, *Ny lag om tobak och liknande produkter.*
- Proposition 2017/18:228, *Energipolitikens inriktning.*
- Proposition 2017/18:237, *Elmarknadsfrågor.*
- Proposition 2019/20:53, *Underskott i förhållande till elnätsföretagens intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015.*
- Proposition 2020/21:94, *Särskilt investeringsutrymme för elnätverksamhet – investeringar i ökad nätkapacitet.*
- Proposition 2020/21:104, *Mer ändamålsenliga sammansättningsregler för mark- och miljödomstolarna.*
- Proposition 2020/21:188, *Moderna tillståndprocesser för elnät.*

Proposition 2021/22:136, *Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.*

Proposition 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet.*

Proposition 2022/23:59, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller leverans av el och aggregeringstjänster.*

Proposition 2022/23:99, *Vårändringsbudget för 2023.*

Proposition 2022/23:136, *Grupptalan till skydd för konsumenters kollektiva intressen.*

Regeringsuppdrag den 20 december 2016, *Uppdrag att se över regleringen av intäkter från elnätsverksamhet*, dnr. M2016/03027/Ee.

Regeringsbeslut II 2., I2020/02095/E.

Departementspromemorior m.m.

Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning.*

Ds 2014:2, *Patent- och marknadsdomstol.*

Promemoria, *Ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet*, dnr. N2016/02157/RS.

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 2000:90, *Elnätsföretag regler och tillsyn.*

SOU 2010:30, *Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas – Fortsatt europeisk harmonisering.*

SOU 2010:44, *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.*

SOU 2014:76, *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål.*

SOU 2022:42, *Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv.*

Utländskt offentligt tryck m.m.

Danmark

Samtal med representanter för Forsyningstilsynet, oktober 2022.
Forsyningstilsynets hemsida, www.forsyningstilsynet.dk.

Finland

Arbetsgruppens utlåtande för Energimyndigheten, Arbets- och näringsministeriet, VN/2314/2021. (Fi: *Akateeminen työryhmä sähkönsiirron ja – jakelun tariffien laskentamenetelmistä, työryhmän lausunto Energiavirastolle*).

Energimyndigheten/Energiavirasto (2021), *Tillsynsmetoder under fjärde (1.1.2016–31.12.2019) och femte (1.1.2020–31.12.2023) tillsynsperioden*.

RP 20/2013 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om el- och naturgasmarknaden*.

RP 265/2020 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av elmarknadslagen och 14 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden*.

RP 318/2022 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av elmarknadslagen och till lagar som har samband med den*.

Samtal med Energimyndigheten/Energiavirasto den 28 november 2022.

Samtal med Arbets- och näringsministeriet den 9 december 2022.

Uppgifter från Energimyndigheten/Energiavirasto mars 2023.

Norge

Prop. 5 L (2017–18), *Endringer i energiloven (tredje energi-markedspakke)*.

Prop. 6 L (2017–18), *Endringer i naturgassloven (tredje energi-markedspakke)*.

Samtal med representanter för Olje- og energidepartementet, 27 oktober 2022.

Tyskland

Samtal med representanter för Bundesnetzagentur, 29 september 2022 samt februari 2023.

Rättsfall

Förvaltningsrätten i Linköping

Dom den 26 februari 2021, mål nr 9349-19.

Dom den 6 april 2023, mål nr 323-23, 327-23 och 395-23.

Dom den 26 april 2023, mål nr 3962-22.

Dom den 26 april 2023, mål nr 8559-22.

Beslut den 8 mars 2023, mål nr 8596-22, 8601–8602-22.

Kammarrätten i Jönköping

Domar den 10 november 2014, mål nr 61-14, 101-14, och 129-14.

Domar den 17 november 2017, mål nr 427–430-16.

Domar den 8 mars 2018, mål nr 1639–1646-17, och 1693-17.

Domar den 11 februari 2019, mål nr 2700-18 m.fl.

Domar den 29 januari 2021, mål nr 2004–2006-18.

Domar den 16 juni 2022, mål nr 1103–1210-21, 1211–1214-21, 1215-21, 1216-21, 1217–1219-21, och 1220–1222-21.

Beslut den 17 april 2023, mål nr 826–828-23.

Beslut den 8 maj 2023 och den 20 juni 2023, mål nr 1448–1450-23.

Beslut den 29 maj 2023, mål nr 1446–1447-23.

Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1994 ref. 82.

RÅ 2006 ref. 9.

RÅ 2006 ref. 46.

RÅ 2009 ref. 69.

HFD 2014 ref. 8.

HFD 2015 ref. 55.

HFD 2015 ref. 73.

Slutliga beslut (ej prövningstillstånd) den 12 januari 2023, mål nr 4292-22, 4440-22, 4444-22, 4445-22, 4446-22, och 4449-22.

Högsta domstolen

Ö 5978-21.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2019:19.

Marknadsdomstolen

MD 1985:28.

MD 1991:24.

Beslut den 26 januari 2007, mål C 26/06.

EU-domstolen

Mål 9/56, Meroni mot Höga myndigheten, EU:C:1958:7.

Mål C-239/07, Sabatauskas m.fl., EU:C:2008:551.

Mål C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG mot Hauptzollamt Darmstadt, EU:C:2009:539.

Mål C-274/08, Kommissionen mot Sverige, EU:C:2009:673.

Mål C-474/08, Europeiska kommissionen mot Belgien, ej publicerad, EU:C:2009:681.

Mål C-31/18, Elektrorazpredelenie Yug, EU:C:2019:868.

Mål C-261/18, Kommissionen mot Irland, EU:C:2019:955.

Mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, EU:C:2021:662.

Mål C-771/18, Europeiska kommissionen mot Ungern,
EU:C:2020:584.

Mål C-378/19, Prezident Slovenskej republiky, EU:C:2020:462.

Mål C-290/20, Latvijas Gāze, EU:C:2022:119.

Pågående ärende: Mål C-48/23, Alajärven Sähkö m.fl.

Övriga utredningar och rapporter m.m.

ACER, *Practice Report on Transmission Tariff Methodologies in Europe* (2019).

ACER, *Report on Distribution Tariff Methodologies in Europe* (2021).

ACER, *Report on Electricity Transmission and Distribution Tariff Methodologies in Europe* (2023).

CEER, *Report on Regulatory Frameworks for European Energy Networks 2022*.

Energiforsk, *The role of gas and gas infrastructure in Swedish decarbonisation pathways 2020–2045*, report 2021:788.

Energiforsk och Profu, *Underlagsrapport till Energiföretagen inom ramen för Färdplan el, Färdplan fossilfri el – analysunderlag – En analys av scenarier med en kraftigt ökad elanvändning* (2019).

Energimarknadsinspektionen, *Konsekvensutredning till Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd (EIFS 2022:1) för utformning av nättariffer för ett effektivt utnyttjande av elnätet*, 2019-100497.

Energimarknadsinspektionen, *Nya regler för elnätsföretagen inför perioden 2020–2023*, Ei R2017:07.

Energimarknadsinspektionen, *Ren energi inom EU – Ett genomförande av fem rättsakter*, Ei R2020:02.

Energimarknadsinspektionen, *Översyn av regelverket för nätavgifter för mindre produktionsanläggningar*, Ei R2021:04.

Energimarknadsinspektionen, *Reglering av el- och gasnätsverksamhet – Utveckling sedan införandet av förhandsregleringen*, Ei R2022:01.

Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2021*, Ei R2022:06.

- Energimarknadsinspektionen, *Uppföljning av lagen om särskilt investeringsutrymme, Investeringar under åren 2020–2021*, Ei R2022:13.
- Energimarknadsinspektionen, Ei Dnr 2022/1095, avtal mellan Energimarknadsinspektionen och Konsumentverket.
- Energimarknadsinspektionen, *Sveriges el- och naturgasmarknad 2022*, Ei R2023:12.
- Energimarknadsinspektionen samt Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, HSB, Riksbyggen, SABO och Villaägarna, Skrivelser till Regeringskansliet, diarienummer M2016/01626.
- Energimyndigheten, *Energiläget 2022*, ET 2022:09.
- Energimyndigheten, *Myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering, Rapportering 2022*, ER 2023:02.
- IVL, *Den småskaliga vattenkraftens miljöpåverkan och samhällsnytta*, NR B 2258, IVL 2016.
- REPowerEU Plan, COM(2022) 230 final.
- RISE rapport 2022:120, *Prestudy H2ESIN: Hydrogen, energy system and infrastructure in Northern Scandinavia and Finland*.
- Spark Legal Network, Trinomics och University of Groningen, studie på uppdrag av Europeiska kommissionen 2019, *Assessing the independence and effectiveness of National Regulatory Authorities in the field of energy*.

Litteratur

- Bernitz U. och Kjellgren A. (2022), *Europarättens grunder*, 7 uppl., Norstedts juridik.

Forskningspublikationer

- Biggar D. (2011), *Public utility regulation in Australia*, ACCC/AER working paper no. 4.
- Huhta K. (2021), *C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law*, *European Energy and Environmental Law Review*, Volume 30, Issue 6 (2021) pp. 255–265.
- Jonsson H. och Bull T. (2022), *Har Sverige för många domstolar som ska bidra till prejudikatbildningen?*, *Svensk juristtidning* 2022 s. 536.
- Kaschny L. och Lavrijssen S. (2023), *The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition*, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 72(3).
- Lavrijssen S. (2022), *Towards a European Principle of Independence: The Ongoing Constitutionalisation of an Independent Energy Regulator*, *CCLR* 1 | 2022.
- Leroux A. och Söderberg M. (2023), *Network Regulation under electoral competition*, *Energy Economics* 120 (2023).
- Littlechild S. (2014), *The Customer Forum: Customer engagement in the Scottish water sector*, *Utilities Policy*, volume 31.
- Littlechild S. (2021), *Incentive-based regulation: An historical perspective and a suggestion for the future*, *Regulatory Policy Workshop Series* 2021–2022.
- Meinzenbach J., Klein R. och Uwer D. (2021), *Unlimited independence of the national regulatory authority?*, *The European Energy & Climate Journal*, 2021, Vol. 10, No. 3.
- Wenander H. (2016), *Myndighetsföreskrifter Demokratisk anknäpning, politisk styrning och rättssäkerhet*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 129, 5/2016.

Elektroniska källor

- Authority of Consumer & Markets hemsida (nederländska tillsynsmyndigheten), www.acm.nl.
- Domstolsverkets hemsida, https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/statistik-styrning-och-utveckling/statistik/Versamhetsuppfoljning_malstatistik/.

Energimarknadsinspektionens hemsida, www.ei.se/om-oss/nyheter/2023/2023-06-26-ei-pausar-metodbyte-for-att-bestamma-elnatsforetagens-intaktsramar.

Energimyndighetens scenarioarbete,
www.energimyndigheten.se/statistik/prognoser-och-scenarier.

Energimyndighetens hemsida, www.energimyndigheten.se.

Europeiska kommissionens hemsida, www.energy.ec.europa.eu.

Svenska kraftnäts hemsida, www.svk.se.

Övriga dokument och kontakter

Uppgifter från elnätsföretag och Energiföretagen, november 2022.

Samtal med Post- och telestyrelsen, november 2022.

Samtal med Energimarknadsbyrån, oktober och november 2022.

Samtal med processråd på Konsumentverket, december 2022.

Uppgifter från Energimarknadsinspektionen, november 2022.

Samtal med Domarnämnden, december 2022.

Uppgifter från administrativ assessor vid Kammarrätten
i Jönköping, november 2022.

Samtal med representanter för Kammarrätten i Stockholm och
Kammarrätten i Jönköping i oktober och november 2022, samt
februari 2023.

Samtal med representanter för Förvaltningsrätten i Stockholm och
Förvaltningsrätten i Linköping, oktober och december 2022,
samt januari 2023.

Samtal med representanter för Svensk Solenergi, mars 2023.

Samtal med representanter för Svensk Vindenergi, mars 2023.

Svenska Bioenergiföreningen (Svebio) yttrande, Komm2023/00051/I
2022:01.

Kammarrätten i Stockholm (februari 2023), promemoria om
Skyndsamt handläggning i LEK-mål.

Kommittédirektiv 2022:20

Översyn av regleringen på el- och naturgasområdena

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om de avgifter som elnäts- och naturgasföretagen tar ut för att ge tillgång till nät och annan infrastruktur. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett regelverk som är förenligt med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (gasmarknadsdirektivet). Vidare är syftet att på ett tydligt sätt ta till vara kundernas intressen och nätföretagens roll i utvecklingen och utbyggnaden av el- och naturgasnäten i Sverige för att på bästa sätt kunna möta nuvarande och framtida utmaningar.

Utredaren ska bl.a.

- se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland,
- se över bestämmelserna om överklagande av den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor när det gäller anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur,

- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- särskilt redogöra för ändringarnas konsekvenser för elmarknadens funktionssätt samt kostnader eller vinster för elmarknadens aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

Nuvarande reglering

Som en del av genomförandet av EU-rätten på energiområdet har det i Sverige införts en förhandsreglering av avgifter och övriga villkor för tillgång till viss infrastruktur, främst el- och naturgasnät. Reglerna finns främst i 5 kap. ellagen (1997:857) och 6 kap. naturgaslagen (2005:403) och i förordningar och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagarna.

Syftet med en ny reglering för att möta framtida behov

Det pågår för närvarande en elektrifieringsvåg i det svenska samhället. En ökad elektrifiering är avgörande för att nå klimatmålen. Elektrifieringen innebär stora möjligheter för hela Sverige genom att den bl.a. skapar nya arbetstillfällen och regional utveckling. Ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser är en förutsättning för att Sverige även i framtiden kommer att ha en industri som är konkurrenskraftig samtidigt som klimatmålen uppnås.

Regleringen av el- och naturgasmärnaderna har sin utgångspunkt i att sådan verksamhet utgör ett så kallat naturligt monopol, där kunderna är den svagare parten. De har t.ex. inte möjlighet att byta elnät-företag om de inte är nöjda med företaget.

Vid utformningen av en ny reglering av nätavgifterna bör den utökade elektrifieringen av samhället beaktas. Den nya regleringen bör ta till vara kundernas intressen på både kort och lång sikt, och säkerställa att kunderna inte betalar ett överpris för nättjänsten.

Uppdraget att se över det svenska regelverket i ljuset av EU-domstolens dom i mål C-718/18

EU-domstolen konstaterade den 2 september 2021 i domen i mål C-718/18 bl.a. att Tyskland, genom att inte korrekt införliva artikel 37.1 a och artikel 37.6 a och b i direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG samt artikel 41.1 a och artikel 41.6 a och b i gasmarknadsdirektivet, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa direktiv, dvs. de delar av direktiven som innehåller krav i fråga om den aktuella förhandsregleringen. Domstolen framhåller bl.a. att den befogenhet som uteslutande tillkommer de nationella tillsynsmyndigheterna enligt direktiven, tillsammans med dessa myndigheters oberoende, ska säkerställas gentemot alla politiska organ. Det gäller alltså inte enbart gentemot regeringen, utan även gentemot den nationella lagstiftaren. Lagstiftaren kan alltså inte frånta de nationella tillsynsmyndigheterna sådan befogenhet och lägga den på andra offentliga organ.

Det tyska regelverket har gemensamma drag med det svenska. Sverige intervenerade i målet på Tysklands sida. Direktiv 2009/72/EG har ersatts av elmarknadsdirektivet utan att det gjorts någon ändring i sak när det gäller förhandsregleringen.

Det behöver säkerställas att det svenska regelverket på området är förenligt med EU-domstolens dom. I det sammanhanget är det nödvändigt att beakta inte bara den nationella rätten utan även att den ska vara förenlig med EU-rätten.

Utredaren ska mot denna bakgrund se över hur det svenska regelverket förhåller sig till EU-domstolens dom i mål C-718/18. Som led i detta arbete ska utredaren

- undersöka i vilken utsträckning domen får konsekvenser för andra EU-medlemsstater, och
- utreda i vilken utsträckning Energimarknadsinspektionen, som är nationell tillsynsmyndighet i Sverige, kan och i så fall bör bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om avgifter och övriga villkor för anslutning till el- och naturgasnät och överföring av el eller gas.

Utredaren ska i sitt arbete särskilt beakta

- att prissättningen blir skälig för kunderna, och
- att regleringen bidrar till ett effektivt nyttjande av existerande infrastruktur, incitament för ny- och ersättningsinvesteringar och teknik- och tjänsteutveckling.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Om författningsförslag lämnas ska utredaren särskilt redogöra för ändringarnas konsekvenser för elmarknadens funktionssätt samt kostnader eller vinster för elmarknadens aktörer.

Uppdraget att se över bestämmelserna om överklagande

Energimarknadsinspektionens beslut i frågor om förhandsreglering överklagas i stor omfattning av de berörda elnäts- och naturgasföretagen. Det bör utredas i vilken uträkning även kundsidan bör ha möjlighet att överklaga beslut i frågor om förhandsreglering.

Prövningen i allmän förvaltningsdomstol innefattar komplicerade företagsekonomiska överväganden. Instansordningen innebär att ett överklagande kan prövas i tre instanser. Omfattningen av prövningen medför i de flesta fall en betydande tidsutdräkt innan det finns ett slutligt avgörande. Detta rimmar illa med förhandsregleringens syfte. Ambitionen bör vara att korta ned processtiderna. Detta kan ske genom att det i rättens sammansättning säkerställs ämnesspecifik kompetens. Det skulle också kunna göras genom att till exempel begränsa prövningen till två domstolsinstanser eller prövningstillstånd i olika led, i likhet med vad som gäller för t.ex. motsvarande mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Utredaren ska därför

- utreda vilka aktörer som bör ha rätt att överklaga den nationella energitillsynsmyndighetens beslut i ärenden om förhandsreglering av avgifter och övriga villkor för anslutning och tillträde till elnät och naturgasinfrastruktur,
- utreda vilken instansordning som är lämplig vid ett överklagande,

- utreda rättens lämpliga sammansättning i de domstolar som prövar överklaganden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska göra en konsekvensanalys i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beakta samhällsekonomiska konsekvenser vid utformningen av förslagen. De samhällsekonomiska konsekvenserna ska redovisas särskilt.

Utredaren ska vidare beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas, i första hand inom befintliga utgiftsramar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Energimarknadsinspektionen och bransch- och kundorganisationer. Uppdraget ska även genomföras i dialog med andra relevanta utredningar samt berörda delar av näringslivet, den offentliga sektorn och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Infrastrukturdepartementet)



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 2 september 2021 *

”Fördragsbrott – Inre marknaden för el och naturgas – Direktiv 2009/72/EG – Artikel 2 led 21 – Artikel 19.3, 19.5 och 19.8 – Artikel 37.1 a och 37.6 a och b – Direktiv 2009/73/EG – Artikel 2 led 20 – Artikel 19.3, 19.5 och 19.8 – Artikel 41.1 a och 41.6 a och b – Begreppet ’vertikalt integrerat företag’ – Effektiv åtskillnad mellan drift av överföringssystem och produktions- och leveransverksamhet – Oberoende systemansvarig för överföring – Oberoende för personal och företagsledning hos den systemansvarige – Övergångsperioder – Kapitalandelar i det vertikalt integrerade företaget – Nationella tillsynsmyndigheter – Oberoende – Exklusiv befogenhet – Artikel 45 FEUF – Fri rörlighet för arbetstagare – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 15 – Rätt att arbeta och rätt till fritt yrkesval – Artikel 17 – Rätt till egendom – Artikel 52.1 – Begränsningar – Principen om demokrati”

I mål C-718/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 16 november 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Noll-Ehlers och O. Beynet, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av J. Möller och T. Henze, båda i egenskap av ombud, därefter av J. Möller och S. Eisenberg, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Sverige, inledningsvis företrädd av C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud, därefter av C. Meyer-Seitz, H. Shev och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.



DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna N. Piçarra (referent), D. Šváby och S. Rodin,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 oktober 2020,

och efter att den 14 januari 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

- artikel 2 led 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG (EUT L 211, 2009, s. 55) och artikel 2 led 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94),
- artikel 19.3 och 19.8 i direktiv 2009/72 och i direktiv 2009/73,
- artikel 19.5 i direktiv 2009/72 och i direktiv 2009/73, samt
- artikel 37.1 a och artikel 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och artikel 41.6 a och b i direktiv 2009/73,

genom att inte korrekt införliva dessa direktiv.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2009/72

2 Skälen 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 och 36 i direktiv 2009/72 har följande lydelse:

”(1) Den inre marknaden för el, som stegvis har genomförts i hela [Europeiska unionen] sedan 1999, syftar till att skapa faktiska valmöjligheter för alla kunder i Europeiska unionen, både enskilda och företag, nya affärsmöjligheter och ökad handel över gränserna, vilket ska leda till ökad effektivitet, konkurrenskraftiga priser, högre kvalitet på tjänsterna och bidra till försörjningstrygghet och hållbarhet.

...

(4) Det föreligger för närvarande hinder mot att sälja el på lika villkor och utan diskriminering eller andra nackdelar i [unionen]. Framför allt finns det ännu inte något icke-diskriminerande nättillträde eller någon myndighetstillsyn som är lika effektiv i alla medlemsstater.

...

(9) Utan effektiv åtskillnad mellan nätverksamhet och verksamheter som rör produktion och leverans ('effektiv åtskillnad') finns det en inneboende risk för diskriminering, inte bara i samband med nätdriften utan även när det gäller incitamenten för de vertikalt integrerade företagen att göra de investeringar i näten som krävs.

...

(11) Effektiv åtskillnad kan bara säkras genom att man undanröjer incitamentet för vertikalt integrerade företag att diskriminera konkurrenterna i samband med nättillträde och investeringar. Åtskilt ägande, vilket innebär att nätägaren utses till systemansvarig och att nätägaren är oberoende av leverans- eller produktionsintressen, är helt klart en effektiv och stabil metod för att lösa inbyggda intressekonflikter och säkra försörjningstryggheten. ... Vid åtskilt ägande bör det därför ställas krav på medlemsstaterna att säkerställa att en eller flera personer inte kontrollerar ett produktionsföretag eller elhandelsföretag samtidigt som den eller de utövar kontroll över eller rättigheter gentemot en systemansvarig för överföringssystemet eller ett överföringssystem. Omvänt bör kontroll över ett överföringssystem eller en systemansvarig för överföringssystemet utesluta möjligheten att utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett produktionsföretag eller ett elhandelsföretag. Inom dessa begränsningar bör ett produktionsföretag eller ett elhandelsföretag kunna inneha en minoritetsandel i en systemansvarig för ett överföringssystem eller [i] ett överföringssystem.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- (12) Ett system för åtskillnad bör effektivt undanröja eventuella intressekonflikter mellan producenter, elhandlare och systemansvariga för överföringssystem för att skapa incitament för nödvändiga investeringar och garantera nya marknadsaktörers tillträde inom ramen för ett transparent och effektivt regelverk, samt bör inte skapa ett alltför betungande regelverk för de nationella tillsynsmyndigheterna.
- ...
- (16) Inrättandet av systemansvariga eller systemansvariga för överföringssystem vilka är oberoende av leverans- eller produktionsintressen bör göra det möjligt för vertikalt integrerade företag att bibehålla sitt ägande av nättillgångar, samtidigt som en effektiv intresseuppdelning säkras, förutsatt att den oberoende systemansvarige (ISO) eller den oberoende systemansvarige för överföring (ITO) utför den systemansvariges samtliga uppgifter samt att detaljerad reglering och omfattande myndighetstillsyn införs.
- ...
- (24) Effektiv åtskillnad mellan å ena sidan nätverksamhet och å andra sidan leverans och produktion bör gälla i hela [unionen], för både [unionsföretag] och [icke-unionsföretag]. För att säkerställa att å ena sidan nätverksamheten och å andra sidan leverans och produktion i [unionen] bedrivs oberoende av varandra, bör tillsynsmyndigheterna ges befogenheter att vägra certifiering av sådana systemansvariga för överföringssystem som inte uppfyller bestämmelserna om åtskillnad. ...
- (25) En tryggad energiförsörjning är absolut nödvändig för den allmänna säkerheten och är därför till sin natur förknippad med en effektivt fungerande inre marknad för el och med en integration av medlemsstaternas separata elmarknader. Elförsörjningen till unionens medborgare kan enbart ske genom ett nät. Fungerande elmarknader, och framför allt de nät och andra tillgångar som är förknippade med elförsörjningen, har en avgörande betydelse för den allmänna säkerheten, ekonomins konkurrenskraft och för unionsmedborgarnas välfärd. Personer från tredjeländer bör därför endast tillåtas kontrollera ett överföringssystem eller en systemansvarig för överföringssystem, om de uppfyller de krav på effektiv åtskillnad som tillämpas inom [unionen]. ...
- ...
- (33) Genom [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 (EUT L 176, 2003, s. 37)] infördes ett krav på medlemsstaterna att utse tillsynsmyndigheter med särskilda befogenheter. Erfarenheterna visar dock att tillsynens effektivitet ofta hämmas av att tillsynsmyndigheterna inte är tillräckligt självständiga gentemot staten, har otillräckliga befogenheter och för liten handlingsfrihet. Därför uppmanade Europeiska rådet vid sitt möte den 8–9 mars 2007 kommissionen att utarbeta lagstiftningsförslag för ytterligare harmonisering av medlemsstaternas energitillsynsmyndigheters befogenheter och förstärkning av deras oberoende. Det bör vara möjligt för dessa nationella tillsynsmyndigheter att omfatta både el- och gassektorn.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

(34) För att den inre marknaden för el ska kunna fungera korrekt behöver energitillsynsmyndigheterna kunna fatta beslut i alla relevanta tillsynsfrågor, och de måste också vara fullständigt oberoende av övriga offentliga eller privata intressen. Detta hindrar inte domstolsprövning och parlamentarisk övervakning enligt medlemsstaternas konstitutionella rätt. ...

...

(36) De nationella tillsynsmyndigheterna bör kunna fastställa eller godkänna tariffer eller beräkningsmetoder för tariffer på grundval av ett förslag från den systemansvarige för överförings- eller distributionssystemet eller på grundval av ett förslag som en systemansvarig och nätanvändarna kommit överens om. Vid fastställandet eller godkännandet bör de nationella tillsynsmyndigheterna se till att överförings- eller distributionstarifferna är icke-diskriminerande och avspeglar kostnaderna och samtidigt ta hänsyn till de långsiktiga marginalkostnader för näten som går att undvika med hjälp av distribuerad produktion och åtgärder för styrning av efterfrågan.”

3 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande i leden 21 och 35:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

21. *vertikalt integrerat företag*: ett elföretag eller en grupp av elföretag där samma person(er) direkt eller indirekt har rätt att utöva kontroll och där det berörda företaget eller den berörda företagsgruppen bedriver verksamhet inom minst ett av områdena överföring eller distribution och minst ett av områdena produktion eller leverans av el.

...

35. *elföretag*: varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutförbrukare, som bedriver åtminstone en av följande verksamheter: produktion, överföring, distribution, leverans eller inköp av el och som ansvarar för kommersiella och tekniska arbetsuppgifter eller underhåll i samband med dessa verksamheter.”

4 I artikel 9 i nämnda direktiv, med rubriken ”Åtskillnad av överföringssystem och systemansvariga för överföringssystem (TSO)”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 8:

”1. Medlemsstaterna ska se till att följande gäller från och med den 3 mars 2012.

- a) Varje företag som äger ett överföringssystem ska agera som systemansvarig för överföringssystemet.
- b) Samma person(er) får inte
 - i) direkt eller indirekt utöva kontroll över ett företag som bedriver produktions- eller leveransverksamhet och direkt eller indirekt utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot en systemansvarig för överföringssystem eller ett överföringssystem, eller
 - ii) direkt eller indirekt utöva kontroll över en systemansvarig för överföringssystem eller över ett överföringssystem och direkt eller indirekt utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett företag som bedriver produktions- eller leveransverksamhet.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- c) Samma person(er) får inte, för en systemansvarig för överföringssystem eller för ett överföringssystem, utse ledamöter till styrelsen, tillsynsorganet eller organ som juridiskt företräder företaget, och direkt eller indirekt utöva kontroll över eller någon rättighet gentemot ett företag som bedriver produktions- eller leveransverksamhet.
- d) Samma person får inte vara ledamot i styrelsen, tillsynsorganet eller organ som juridiskt företräder företaget för både ett företag som bedriver produktions- eller leveransverksamhet och en systemansvarig för överföringssystem eller ett överföringssystem.

...

8. Om överföringssystemet den 3 september 2009 tillhör ett vertikalt integrerat företag, får en medlemsstat besluta att inte tillämpa punkt 1.

I sådant fall ska den berörda medlemsstaten antingen

- a) utse en oberoende systemansvarig i enlighet med artikel 13, eller
 - b) följa bestämmelserna i kapitel V [med rubriken 'Oberoende systemansvarig för överföring (ITO)'].
- 5 I artikel 19 i samma direktiv, med rubriken "Oberoende för den oberoende systemansvarige för överförings personal och företagsledning", föreskrivs följande i punkterna 3, 5 och 8:

"3. Ingen yrkesmässig position eller affärsförbindelse och inget yrkesmässigt ansvar eller intresse, vare sig direkt eller indirekt, i eller med det vertikalt integrerade företaget eller någon del av detta, eller med någon annan majoritetsaktieägare än den oberoende systemansvarige för överföring får utövas under en treårsperiod före utnämningen av personer med ansvar för företagsledning och/eller ledamöter av den oberoende systemansvarige för överförings administrativa organ, vilka omfattas av denna punkt.

...

5. Personer som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamöter i administrativa organ samt den oberoende systemansvarige för överförings anställda får inte ha något intresse eller erhålla ekonomiska förmåner, vare sig direkt eller indirekt, från någon annan del av det vertikalt integrerade företaget än den oberoende systemansvarige för överföring. Deras lön får inte bero på det vertikalt integrerade företags verksamhet eller resultat som inte härrör från den oberoende systemansvarige för överföring.

...

8. Punkt 3 ska tillämpas på majoriteten av de personer som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamöter i det administrativa organet för den oberoende systemansvarige för överföring.

De personer som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamöter i det administrativa organet för den oberoende systemansvarige för överföring och som inte omfattas av punkt 3 får inte ha utövat någon ledningsverksamhet eller någon annan relevant verksamhet i det vertikalt integrerade företaget under minst sex månader före sin utnämning.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Första stycket i denna punkt och punkterna 4–7 ska gälla samtliga personer som tillhör den verkställande ledningen samt dem som rapporterar direkt till dessa personer i frågor som rör drift, underhåll eller utveckling av nätet.”

- 6 I artikel 35 i direktiv 2009/72, med rubriken ”Tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende”, anges följande i punkterna 4 och 5:

”4. Medlemsstaterna ska garantera tillsynsmyndighetens oberoende och säkerställa att den utövar sina befogenheter på ett opartiskt och transparent sätt. I detta syfte ska medlemsstaterna se till att tillsynsmyndigheten, när den utför de uppgifter som den tilldelas i enlighet med detta direktiv och tillhörande lagstiftning,

- a) är juridiskt åtskild från och funktionellt oberoende av alla andra offentliga och privata organ,
- b) att dess personal och de personer som svarar för dess ledning
- i) agerar oberoende av marknadsintressen, och
 - ii) inte söker eller tar emot direkta anvisningar från någon regering eller annat offentligt eller privat organ när de utför sina tillsynsuppgifter. Detta krav inkräktar inte i förekommande fall på ett nära samarbete med andra berörda nationella myndigheter eller på de allmänna politiska riktlinjer som regeringen utfärdar och som inte avser tillsynsskyldigheter och tillsynsbefogenheter enligt artikel 37.

5. För att bevara tillsynsmyndighetens oberoende ställning ska medlemsstaterna i synnerhet se till

- a) att tillsynsmyndigheten kan fatta självständiga beslut oberoende av något politiskt organ och har särskilda årliga budgetanslag med självständigt ansvar för den anslagna budgetens genomförande och tillräckliga personella och ekonomiska resurser för att kunna utföra sina uppgifter, ...

...”

- 7 I artikel 37 i direktivet, med rubriken ”Tillsynsmyndighetens skyldigheter och befogenheter”, föreskrivs följande i punkterna 1, 6, 8, 10 och 17:

”1. Tillsynsmyndigheten ska ha följande skyldigheter:

- a) Fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem.

...

6. Tillsynsmyndigheterna ska ansvara för att tillräckligt lång tid i förväg innan dessa träder i kraft, fastställa eller godkänna åtminstone metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för

- a) anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive överförings- och distributionstariffer eller deras beräkningsmetoder; dessa tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i näten kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätens funktion,

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- b) tillhandahållande av balanstjänster, vilka ska utföras så ekonomiskt som möjligt och ge nätanvändarna goda incitament för ... att balansera sin inmatning och sitt uttag; balanstjänsterna ska tillhandahållas rättvist och utan diskriminering och bygga på objektiva kriterier, ...

...

8. När det gäller fastställande eller godkännande av tariffer eller metoder och av balanstjänsterna ska tillsynsmyndigheterna säkerställa att de systemansvariga för överförings- och distributionssystemen både på kort och lång sikt ges lämpliga incitament att öka effektiviteten, främja integrationen av marknaden och säkra leveranser samt stödja forskningsverksamheten på området.

...

10. Tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att vid behov begära att de systemansvariga för överförings- och distributionssystemen ändrar villkoren, inbegripet de tariffer eller metoder som avses i denna artikel, för att säkerställa att de är proportionerliga och tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. I händelse av att fastställandet av överförings- och distributionstariffer försenas ska tillsynsmyndigheterna ha befogenhet att fastställa eller godkänna preliminära överförings- och distributionstariffer, eller metoder härför, och att fatta beslut om lämpliga kompensationsåtgärder om de slutliga tarifferna eller metoderna skiljer sig från dessa preliminära tariffer eller metoder.

...

17. Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga mekanismer på nationell nivå som ger den part som berörs av ett beslut fattat av tillsynsmyndigheten rätt att överklaga till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och av någon regering.”

- 8 Direktiv 2009/72 upphävdes med verkan från den 1 januari 2021 genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (EUT L 158, 2019, s. 125). Det är emellertid fortfarande tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) i förevarande mål.

Direktiv 2009/73

- 9 Skälen 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 och 32 i direktiv 2009/73 motsvarar i tillämpliga delar, vad gäller naturgassektorn, ovannämnda skäl i direktiv 2009/72.
- 10 Artikel 2 leden 1 och 20, artikel 9.1 och 9.8, artikel 19.3, 19.5 och 19.8, artikel 39.4 och 39.5 samt artikel 41.1 a, 41.6 a och b, 41.8, 41.10 och 41.17 i direktiv 2009/73 motsvarar, med avseende på naturgassektorn, i tillämpliga delar de ovannämnda bestämmelserna i direktiv 2009/72.

Tysk rätt

- 11 I 3 § led 38 i Energiewirtschaftsgesetz (lag om energiförvaltning) av den 7 juli 2005 (BGBl. I, s. 1970 och 3621), i dess lydelse enligt 2 § punkt 6 i lagen av den 20 juli 2017 (BGBl. I, s. 2808, 2018 I, s. 472) (nedan kallad EnWG), definieras ett ”vertikalt integrerat energiföretag” som ”ett företag

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

som bedriver verksamhet i Europeiska unionen inom el- eller gasssektorn eller en grupp av el- eller gasföretag, i den mening som avses i artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 2004, s. 1), förutsatt att företaget eller företagsgruppen i fråga bedriver verksamhet i Europeiska unionen inom elsektorn på minst ett av områdena transport eller leverans och minst ett av områdena produktion eller leverans av el eller, inom naturgassektorn, på minst ett av områdena transport, leverans, drift av en LPG-anläggning [(anläggning för flytande naturgas)] eller lagring och samtidigt på områdena utvinning eller leverans av naturgas.”

- 12 I 10c § i denna lag, med rubriken ”Oberoende för personal och företagsledning hos den oberoende systemansvarige för överföring”, föreskrivs följande:

”...

2. Majoriteten av de personer som ansvarar för företagsledningen hos den systemansvarige för överföringssystemet får inte, under de senaste tre åren före utnämningen, ha varit anställda vid, eller ha haft affärsförbindelser med, ett företag i det vertikalt integrerade företaget, eller någon av dess majoritetsaktieägare, som bedriver verksamhet inom elsektorn på något av områdena produktion, leverans, tillhandahållande eller inköp av el och, inom naturgassektorn, på något av områdena produktion, leverans, tillhandahållande, inköp eller lagring av naturgas eller som utför uppgifter av kommersiell eller teknisk art eller som avser underhåll med anknytning till sådana områden. Övriga personer som har ansvar för företagsledningen hos den oberoende systemansvarige för överföringssystemet får inte, under minst sex månader före utnämningen, ha fullgjort ledningsuppgifter eller uppgifter som liknar de uppgifter som utförs hos den oberoende systemansvarige för överföringssystemet hos ett företag i det vertikalt integrerade företaget, eller hos någon av dess majoritetsaktieägare, som bedriver verksamhet inom elsektorn på något av områdena produktion, leverans, tillhandahållande eller inköp av elenergi och, inom naturgassektorn, på något av områdena produktion, leverans, tillhandahållande, inköp eller lagring av naturgas eller som utför uppgifter av kommersiell eller teknisk art eller som avser underhåll med anknytning till sådana områden. Den första och den andra meningen är inte tillämpliga på tillsättningar som vunnit laga kraft före den 3 mars 2012.

...

4. Den oberoende systemansvarige för överföringssystemet och det vertikalt integrerade energiföretaget ska garantera att de personer som ansvarar för företagsledningen och andra anställda hos den oberoende systemansvarige för överföringssystemet inte förvärvat andelar i det vertikalt integrerade energiföretaget eller i någon del därav efter den 3 mars 2012, såvida det inte rör sig om andelar i den oberoende systemansvarige för överföringssystemet. Personer som ansvarar för företagsledningen ska senast den 31 mars 2016 överlåta sina andelar i det vertikalt integrerade energiförsörjningsföretaget eller i delar av detta. Den oberoende systemansvarige för överföring ska garantera att ersättningen till de personer som ingår i dess ledning inte är beroende av den ekonomiska framgången, och i synnerhet inte av rörelseresultatet, för det vertikalt integrerade energiförsörjningsföretaget eller ett av dess dotterbolag, med undantag för den oberoende systemansvarige för överföring.

...

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

6. Punkt 2 första meningen samt punkterna 3 och 5 gäller i tillämpliga delar för personer som är direkt underställda den verkställande ledningen och som är ansvariga för drift, underhåll eller utveckling av nätet.”

- 13 24 § i nämnda lag, med rubriken ”Bestämmelser om villkor och avgifter för tillträde till nätet samt om tillhandahållande och inköp av balanstjänster; regleringsbefogenhet”, har följande lydelse:

”Förbundsregeringen får genom förordning med samtycke från Bundesrat [(Förbundsrådet, Tyskland)]

1. fastställa villkoren för tillträde till nätet, däribland inköp och tillhandahållande av balanstjänster, och metoder för att fastställa dessa villkor samt metoder för fastställande av tillträdestariffer ...,

2. fastställa i vilka fall och på vilka villkor tillsynsmyndigheten får fastställa dessa villkor eller metoder eller godkänna dem på begäran av systemansvarig,

3. fastställa i vilka särskilda fall av nätanvändning eller under vilka förutsättningar tillsynsmyndigheten, i enskilda fall, får godkänna eller vägra godkänna enskilda tariffer för tillträde till nätet ...”

Det administrativa förfarandet

- 14 Den 20 maj 2014 ställde kommissionen, inom ramen för en prövning ex officio av införlivandet av direktiven 2009/72 och 2009/73 med tysk rätt, i syfte att kontrollera huruvida detta eventuellt skett på ett sätt som är oförenligt med unionsrätten, en rad frågor till Förbundsrepubliken Tyskland angående införlivandet av dessa direktiv, vilka de tyska myndigheterna besvarade genom skrivelse av den 12 september 2014.
- 15 Kommissionen ansåg att den nationella rätten inte är förenlig med direktiven på flera punkter och sände därför den 27 februari 2015 en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland i överträdelseförfarande nr 2014/2285, som denna medlemsstat besvarade genom skrivelse av den 24 juni 2015.
- 16 Den 29 april 2016 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Förbundsrepubliken Tyskland, i vilket den vidhöll att vissa bestämmelser i tysk rätt inte var förenliga med direktiven 2009/72 och 2009/73. Denna medlemsstat svarade genom en skrivelse av den 29 augusti 2016 att lagstiftningen var på väg att ändras på några av de punkter som togs upp i det motiverade yttrandet och översände den 19 september 2017 den ändrade lagtexten för EnWG, som varit i kraft sedan den 22 juli 2017.
- 17 Eftersom kommissionen ansåg att de bestämmelser som Förbundsrepubliken Tyskland hade antagit fortfarande inte är förenliga med direktiven 2009/72 och 2009/73, väckte den förevarande talan.

Prövning av talan

- 18 Kommissionen grundar sin talan på fyra anmärkningar som alla avser Förbundsrepubliken Tysklands felaktiga införlivande av direktiven 2009/72 och 2009/73 i EnWG.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Den första anmärkningen: Åsidosättande av artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och av artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73

Parternas argument

- 19 Kommissionen har i denna anmärkning hävdade att Förbundsrepubliken Tyskland inte på ett korrekt sätt har införlivat begreppet ”vertikalt integrerat företag”, i den mening som avses i artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73, i sin interna rättsordning, eftersom definitionen av detta begrepp i 3 § led 38 EnWG är begränsad till företag som bedriver verksamhet inom unionen.
- 20 Enligt kommissionen strider den begränsning av det territoriella tillämpningsområdet för begreppet ”vertikalt integrerat företag” som görs i EnWG mot såväl lydelsen av artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 som mot syftet med reglerna om effektiv åtskillnad, vilka föreskrivs i dessa direktiv, mellan, å ena sidan, överföringsnäten för el och naturgas och, å andra sidan, produktion och leverans av dessa energiprodukter.
- 21 Om unionslagstiftaren hade avsett att begränsa definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag” till verksamhet inom unionen, så skulle den nämligen uttryckligen ha angett detta i andra bestämmelser i direktiven 2009/72 och 2009/73. En sådan tolkning bekräftas, enligt kommissionen, av skäl 24 i direktiv 2009/72 och av skäl 21 i direktiv 2009/73, i vilka det erinras om den allmänna princip enligt vilken företag som har sitt säte utanför unionen omfattas av unionsrätten när de bedriver verksamhet inom unionen.
- 22 Intressekonflikter mellan systemansvariga för överföringssystem, å ena sidan, och producenter eller leverantörer, å andra sidan, som nämnda regler om åtskillnad syftar till att förhindra, genom att föreskriva att dessa systemansvariga endast får certifiering om de driver respektive nät på ett självständigt och icke-diskriminerande sätt, kan dessutom uppstå såväl när de verksamheter som omfattas av definitionerna av begreppet ”vertikalt integrerat företag” bedrivs i unionen som när de bedrivs utanför unionen.
- 23 Kommissionen har vidare understrukit att den omständigheten att verksamhet som bedrivs utanför unionen omfattas av tillämpningsområdet för begreppet ”vertikalt integrerat företag” inte innebär att icke-europeiska företag blir rättssubjekt med avseende på rättigheter och skyldigheter som följer av unionslagstiftningen och att unionens befogenhet utvidgas. De systemansvariga för överföringssystem som omfattas av reglerna om effektiv åtskillnad är nämligen alltid verksamma inom unionen. Den omständigheten att verksamhet utanför unionen inkluderas i definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag” gör det möjligt att bedöma effekterna av dessa verksamheter inom unionen. Det finns inte någon konkurrens- eller folkrättslig princip som hindrar en sådan tolkning.
- 24 Förbundsrepubliken Tyskland har för det första, med stöd av domstolens praxis (dom av den 25 maj 1985, kommissionen/Tyskland, 29/84, EU:C:1985:229, punkt 9, och dom av den 30 juni 2016, kommissionen/Polen, C-648/13, EU:C:2016:49, punkt 73), gjort gällande att medlemsstaterna inte är skyldiga att införliva direktiv ordagrant, förutsatt att deras rättsliga innehåll iaktas. Definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag” i 3 § led 38 EnWG strider inte mot texten i artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och i artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73. Dessa bestämmelser innehåller nämligen ingen uppgift om den territoriella räckvidden och kräver således i detta sammanhang ett klagörande när medlemsstaterna införlivar dem med nationell rätt.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 25 Förbundsrepubliken Tyskland har för det andra gjort gällande att andemeningen i och syftet med de regler för effektiv åtskillnad som föreskrivs i dessa direktiv inte kräver att verksamhet som bedrivs utanför unionen av energiproduktions- eller energileveransföretag ska beaktas vid definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag”. Sådana verksamheter har inte kvalificerade effekter på en effektiv och icke-diskriminerande drift av överföringssystem för el och naturgas i unionen, eftersom en intressekonflikt mellan systemansvariga för dessa system och de delar av företag som bedriver verksamhet inom de konkurrensutsatta sektorer som är knutna till dessa endast kan anses föreligga om de sistnämnda önskar använda systemen för att överföra den energi som de producerar eller levererar. Även om det framgår av domstolens praxis (dom av den 6 september 2017, Intel/kommissionen, C-413/14 P, EU:C:2017:632, punkt 40 och följande punkter) att kriteriet om kvalificerade effekter gör det möjligt att tillämpa unionsrätten när beteendet i fråga har en omedelbar och väsentlig verkan inom unionen, så beaktas detta kriterium i tillräcklig utsträckning genom definitionen i 3 § led 38 EnWG.
- 26 För det tredje skulle en utvidgning av definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag”, så att det omfattar verksamhet som företag i tredjeländer bedriver utanför unionen, leda till att unionens lagstiftningsbefogenhet skulle utvidgas på ett sätt som strider mot internationell rätt. Dessa företag i tredjeländer blir nämligen innehavare av rättigheter och skyldigheter utan att vara verksamma inom unionen.
- 27 Förbundsrepubliken Tyskland har för det fjärde gjort gällande att en tolkning av artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 som innebär att begreppet ”vertikalt integrerat företag” anses omfatta verksamhet utanför unionen som bedrivs av företag från tredjeländer skulle strida mot skyldigheten att tolka en sekundärrättsakt i enlighet med unionens primärrätt. Dessa direktiv, som grundar sig på artikel 47.2 samt artiklarna 55 och 95 i EG-fördraget (nu artikel 53.2 FEUF respektive artiklarna 62 FEUF och 114 FEUF), ska nämligen syfta till att underlätta utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster samt till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om den inre marknads upprättande och funktion. Dessa primärrättsliga bestämmelser kan emellertid inte utgöra en korrekt rättslig grund för att anta bestämmelser som är tillämpliga på den ekonomiska verksamhet som bedrivs av företag i ett tredjeland.
- 28 Eftersom verksamhet som bedrivs av företag i tredjeland utanför unionen inte har någon inverkan på den inre marknaden, finns det inte heller någon anledning att ålägga dem restriktioner för den fria rörligheten för kapital, i den mening som avses i artikel 63 FEUF, av yrkesfriheten för företag och arbetstagare och av rätten till egendom, vilka slås fast i artikel 15.1, artikel 16 respektive artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vilka föreskrivs i direktiven 2009/72 och 2009/73, i syfte att uppnå målet att säkerställa ett effektivt och icke-diskriminerande utnyttjande av överföringssystemen inom unionen.

Domstolens bedömning

- 29 Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att definitionen av begreppet ”vertikalt integrerat företag” i 3 § led 38 EnWG inte strider mot den definition som återfinns i artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och i artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73, utan preciserar den definition som anges i sistnämnda bestämmelse, ska det prövas huruvida denna medlemsstats tolkning av nämnda definition är välgrundad, inte bara mot bakgrund av ordalydelsen i artikel 2 led 21 och artikel 2 led 20 i respektive direktiv, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket dessa bestämmelser ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 oktober 2017, Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 30 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 definieras ett vertikalt integrerat företag som "ett elföretag eller en grupp av elföretag där samma person(er) direkt eller indirekt har rätt att utöva kontroll och där det berörda företaget eller den berörda företagsgruppen bedriver verksamhet inom minst ett av områdena överföring eller distribution och minst ett av områdena produktion eller leverans av el". I artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 definieras ett vertikalt integrerat företag inom naturgassektorn i motsvarande ordalag.
- 31 Det ska för det första påpekas att varken artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 eller artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 hänvisar till medlemsstaternas rättsordningar för att definiera begreppet "vertikalt integrerat företag", i den mening som avses i dessa direktiv.
- 32 Under dessa omständigheter är begreppet "vertikalt integrerat företag" ett självständigt unionsrättsligt begrepp som inom hela unionen ska ges en självständig och enhetlig tolkning, med hänsyn till kraven på en enhetlig tillämpning av unionsrätten, som följer av jämlikhetsprincipen. Detta begrepps räckvidd kan således inte fastställas med hänvisning till begrepp i medlemsstaternas rättsordningar eller klassificeringar som görs på nationell nivå (se, analogt, dom av den 9 juli 2020, RL (Direktiv om bekämpande av sena inbetalningar), C-199/19, EU:C:2020:548, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 33 Eftersom ordalydelsen i artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 inte nämner någon uppgift om inom vilket territorium ett vertikalt integrerat företag bedriver sin verksamhet eller var det har sitt säte, följer det av detta att det i dessa bestämmelser inte föreskrivs någon uttrycklig territoriell begränsning vad gäller begreppet "vertikalt integrerat företag" på ett sätt som skulle innebära att detta begrepp begränsas till att endast omfatta verksamhet som bedrivs inom unionen.
- 34 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket begreppet "vertikalt integrerat företag" förekommer, konstaterar domstolen att detta begrepp, såsom framgår av bland annat artikel 9.1 och 9.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73, jämförd med skäl 9 i det första direktivet och skäl 6 i det andra direktivet, ingår bland de bestämmelser i dessa direktiv som syftar till att säkerställa en "effektiv åtskillnad" mellan, å ena sidan, överföringsnäten för el och naturgas och, å andra sidan, produktion och leverans av dessa energiprodukter.
- 35 När det för det tredje gäller målen med den aktuella lagstiftningen ska det påpekas att direktiven 2009/72 och 2009/73 syftar till att genomföra den inre marknaden för el och naturgas, inom vilken garantin för icke-diskriminerande tillträde till systemen är grundläggande. Det framgår emellertid av skäl 9 i det första direktivet och av skäl 6 i det andra direktivet att utan den effektiva åtskillnad som angetts i föregående punkt i förevarande dom finns det en risk för diskriminering vad avser detta tillträde. Undanröjandet av denna risk kräver, såsom framgår av bland annat skälen 11, 12 och 16 i direktiv 2009/72 och av skälen 8, 9 och 13 i direktiv 2009/73, att alla intressekonflikter mellan å ena sidan producenter och leverantörer och å andra sidan systemansvariga för överföringssystem för energiprodukter avskaffas.
- 36 De krav på effektiv åtskillnad som uppställs i direktiven 2009/72 och 2009/73 syftar således till att säkerställa fullt och effektivt oberoende för de systemansvariga för överföringssystemen i förhållande till verksamheter som rör produktion och leverans (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2017, Bulgarska energiyns bursa, C-347/16, EU:C:2017:816, punkt 34). Såsom framgår av skäl 24 i direktiv 2009/72 och av skäl 21 i direktiv 2009/73 är dessa krav på effektiv åtskillnad tillämpliga i hela unionen, både på företag som tillhör unionen och företag som inte tillhör unionen.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 37 Det kan nämligen inte uteslutas att det föreligger intressekonflikter mellan en systemansvarig för överföringssystem i unionen och producenter eller leverantörer av el eller naturgas som bedriver verksamhet på dessa områden utanför unionen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande, är det uppenbart att i en situation där naturgas eller el som produceras utanför unionen av ett företag sedan överförs i ett överföringssystem i unionen som ägs av samma företag finns det en risk för diskriminerande agerande vid nätdriften, som missgynnar de delar av överföringssystemet som används för överföring av konkurrenters energiprodukter.
- 38 Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande, att den restriktiva tolkning av begreppet ”vertikalt integrerat företag” som Förbundsrepubliken Tyskland förespråkar äventyrar den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna i direktiven 2009/72 och 2009/73 om effektiv åtskillnad, eftersom denna tolkning gör det möjligt för ett vertikalt integrerat företag som producerar eller levererar naturgas eller el utanför unionen att kringgå nämnda bestämmelser. En sådan restriktiv tolkning är således inte förenlig med de syften som eftersträvas med dessa bestämmelser, eftersom den kan innebära att situationer där det föreligger en potentiell intressekonflikt utesluts från begreppets tillämpningsområde, såsom de situationer som nämns i föregående punkt i förevarande dom, på grund av att begreppets räckvidd begränsas till verksamhet som bedrivs inom unionen.
- 39 Härav följer att begreppet ”vertikalt integrerat företag” ska ges en vid tolkning som gör det möjligt att i förekommande fall inkludera verksamhet som bedrivs utanför unionens territorium. Begränsningen till att endast avse verksamhet som bedrivs inom unionen innebär således en otillbörlig begränsning av begreppets räckvidd.
- 40 Tvärtemot vad Förbundsrepubliken Tyskland har anfört innebär inte detta konstaterande en utvidgning av unionens lagstiftningsbefogenhet utöver den inre marknaden på ett sätt som strider mot skyldigheten att tolka en sekundärrättsakt i enlighet med primärrätten, i förevarande fall artikel 53.2 FEUF och artiklarna 62 och 114 FEUF, samt internationell rätt.
- 41 Det ska i detta hänseende påpekas att artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 inte reglerar en marknad utanför unionen, utan endast innehåller en definition av begreppet ”vertikalt integrerat företag” som säkerställer en effektiv tillämpning av dessa direktiv genom att se till att undvika att vissa föreskrifter som är nödvändiga för att säkerställa en effektiv åtskillnad kringgås, och således för att förbättra funktionsvillkoren för de inhemska marknaderna för el och naturgas.
- 42 Domstolen har redan haft tillfälle att understryka att en unionsakt som har antagits med stöd av artikel 95 i EG-fördraget (nu artikel 114 FEUF) kan innehålla bestämmelser som avser att förhindra ett kringgående av förbud vars mål är att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 131 och där angiven rättspraxis).
- 43 Ett vertikalt integrerat företag som producerar eller levererar naturgas eller el utanför unionen kan dessutom befinna sig i en intressekonflikt, av det slag som nämns i punkt 37 i förevarande dom, eftersom diskriminerande beteenden på unionens inre marknad kan förekomma även när ett vertikalt integrerat företags produktion är belägen utanför unionen. Under dessa omständigheter är det således, enligt internationell rätt, inte uteslutet att unionen tillämpar sina egna regler på sådana ageranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1988, Ahlström Osakeyhtiö m.fl./kommissionen, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 och 125/85–129/85, EU:C:1988:447, punkt 18).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 44 Kommissionens talan ska således bifallas såvitt avser den första anmärkningen. Domstolen konstaterar således att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73 genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73 med nationell rätt.

Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73

Parternas argument

- 45 Genom denna anmärkning har kommissionen hävdat att Förbundsrepubliken Tyskland inte på ett korrekt sätt har införlivat bestämmelserna om övergångsperioder i artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 med nationell rätt. Enligt kommissionen är dessa bestämmelser tillämpliga på alla anställningar som upprätthålls eller uppdrag som utförs samt alla intressen eller affärsförbindelser som direkt eller indirekt upprätthålls hos eller tillsammans med ett vertikalt integrerat företag, i förhållande till andra delar av ett sådant företag och dess majoritetsaktieägare, förutom vad avser den systemansvarige för överföring. I 10c § punkterna 2 och 6 EnWG begränsas tillämpningen av dessa bestämmelser i de båda direktiven till de delar av ett vertikalt integrerat företag som utövar sin verksamhet på energiområdet.
- 46 Kommissionen har gjort gällande att ett vertikalt integrerat företag i form av en koncern omfattar alla juridiska enheter inom koncernen, oberoende av inom vilken ekonomisk sektor dessa enheter bedriver sin verksamhet. Denna uppfattning motsvarar även begreppet företag, såsom det används inom konkurrensrätten, däribland i artiklarna 101 och 102 FEUF.
- 47 Dessutom strider den begränsning som införts genom 10c § punkterna 2 och 6 EnWG mot syftet med reglerna om effektiv åtskillnad i direktiven 2009/72 och 2009/73. Enligt modellen med en oberoende systemansvarig för överföring kan nämligen en sådan systemansvarig endast fortsätta att vara del av ett vertikalt integrerat företag under vissa strikta villkor avseende organisation, ledning och investeringar, vilka syftar till att säkerställa att de båda systemansvarige faktiskt är oberoende i förhållande till det vertikalt integrerade företaget i dess helhet.
- 48 Att undanta delar av vertikalt integrerat företag som inte är direkt verksam inom energisektorn från tillämpningsområdet för reglerna om övergångsperioder gör det emellertid möjligt att kringgå reglerna om effektiv åtskillnad. De delar av det vertikalt integrerade företaget som inte är verksamma inom energisektorn kan också vara berörda av ett vertikalt integrerat företags intressen vid produktion och leverans av el och naturgas. Det var just för att undvika denna risk, och för att garantera ett oberoende mellan överföring och distribution i förhållande till intressen som hänger samman med produktion och leverans på energiområdet, som unionslagstiftaren beslutade att inkludera ett vertikalt integrerat företag i dess helhet, inbegripet de delar som inte bedriver verksamhet med anknytning till energiområdet, i tillämpningsområdet för artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 och att inte begränsa tillämpningsområdet till att endast omfatta de delar av det vertikalt integrerade företaget som bedriver sådan verksamhet.
- 49 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att bestämmelserna i de ifrågavarande direktiven avseende övergångsperioder och bestämmelserna i EnWG, genom vilka dessa direktiv har införlivats, har samma räckvidd. Enligt artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 består nämligen ett vertikalt integrerat företag av olika elföretag, i den mening som avses i artikel 2 led 35 i detta direktiv, och inte av företag som är verksamma inom andra sektorer av ekonomin.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Detsamma gäller naturgassektorn enligt artikel 2 leden 1 och 20 i direktiv 2009/73. De arbetstagare som omfattas av artikel 19.3 i direktiven 2009/72 och 2009/73 är således endast de arbetstagare som utövade verksamhet inom el- eller naturgassektorn inom ett vertikalt integrerat företag, innan de anställdes av den systemansvarige för överföringssystemet.

- 50 Enligt Förbundsrepubliken Tyskland är hänvisningen till energisektorn i 10c § punkt 2 EnWG dessutom förenlig med de införlivade direktivens tillämpningsområde, anda och syfte. Det är nämligen nödvändigt, men även tillräckligt, att oberoendet för den oberoende systemansvarige för överföring – vars inrättande är tillåtet enligt artikel 9.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73, när ett sådant system per den 3 september 2009 tillhör ett vertikalt integrerat företag – säkerställs enbart i förhållande till energisektorerna i detta vertikalt integrerade företag. För att förebygga intressekonflikter inom ramen för modellen med en oberoende systemansvarig för överföring är det således tillräckligt att tillfälligt avbryta överföringen av anställda mellan olika delar av företag som är verksamma inom dessa sektorer.
- 51 De inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare som föreskrivs i artikel 45 FEUF, när de berörda delarna av de företag som ingår i ett vertikalt integrerat företag är etablerade i flera medlemsstater, samt den grundläggande rätten till fritt yrkesval, som slås fast i artikel 15.1 i stadgan, när dessa delar är begränsade till en enda medlemsstat, som följer av reglerna om övergångsperioder, är dessutom endast motiverade om artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 endast är tillämpliga på sådana överföringar av anställda.

Domstolens bedömning

- 52 I artikel 19.3 i direktiven 2009/72 och 2009/73 föreskrivs att "[i]ngen yrkesmässig position eller affärsförbindelse och inget yrkesmässigt ansvar eller intresse, vare sig direkt eller indirekt, i eller med det vertikalt integrerade företaget eller någon del av detta, eller med någon annan majoritetsaktieägare än den oberoende systemansvarige för överföring får utövas under en treårsperiod före utnämningen av personer med ansvar för företagsledning och/eller ledamöter av den oberoende systemansvarige för överförings administrativa organ, vilka omfattas av denna punkt". Enligt punkt 8 i samma artikel ska punkt 3 tillämpas på "majoriteten av de personer som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamöter i det administrativa organet för den oberoende systemansvarige för överföring".
- 53 Ordalydelsen i artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 innehåller således ingen begränsning, vad gäller tillämpningen av de övergångsperioder som föreskrivs däri, som skulle leda till att enbart personal i de delar av ett vertikalt integrerat företag som är verksamma inom el- eller naturgasområdet omfattas därav.
- 54 Syftet med dessa regler leder för sin del till att de bör tolkas så, att de utesluter en sådan begränsning. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 61 och 62 i sitt förslag till avgörande är syftet med dessa regler nämligen att säkerställa en "effektiv åtskillnad", vilket möjliggör ett fullständigt och effektivt oberoende mellan den systemansvarige för överföringssystemet och det vertikalt integrerade företaget, i syfte att undanröja motsättningarna mellan å ena sidan intressen som rör produktion och leverans av el eller naturgas och å andra sidan driften av överföringssystemet. Denna åtskillnad är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden för energi fungerar, vilket det hänvisas till i artikel 194.1 FEUF, och för att trygga energiförsörjningen.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 55 Såsom har påpekats i punkt 35 i förevarande dom syftar en sådan "effektiv åtskillnad" till att möjliggöra ett icke-diskriminerande tillträde till systemen, vilket utgör en grundläggande del av en fungerande inre marknad för energi. Det framgår dessutom av skäl 25 i direktiv 2009/72 och av skäl 22 i direktiv 2009/73 att en tryggad energiförsörjning till sin natur är förknippad med en effektivt fungerande inre marknad för energi.
- 56 Av detta följer att de "övergångsperioder" som fastställs i artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 är tillämpliga på personer som ansvarar för företagsledning och/eller är ledamöter i något av de administrativa organ som ingår i den systemansvarige för överföringssystemet och som innan de anställdes bedrivit verksamhet inom det vertikalt integrerade företaget eller i ett företag som är majoritetsaktieägare till ett av de företag som ingår i det vertikalt integrerade företaget, även om denna verksamhet inte utövades inom det vertikalt integrerade företagens energisektor eller i ett företag som var majoritetsaktieägare till ett av de företag som ingår i det vertikalt integrerade företaget och som är verksamt inom energisektorn.
- 57 Det kan nämligen inte uteslutas att en person som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamot i det administrativa organet för den oberoende systemansvarige för överföring, och som före sin anställning utövat sin verksamhet i det vertikalt integrerade företaget inom en annan sektor än energisektorn, kan ha påverkats av detta företags verksamhet på området för produktion eller leverans av el och naturgas.
- 58 Begreppet "vertikalt integrerat företag", såsom det definieras i artikel 2 led 21 i direktiv 2009/72 och i artikel 2 led 20 i direktiv 2009/73, avser visserligen "elföretag" respektive "naturgasföretag", i den mening som avses i led 35 respektive led 1 i dessa artiklar. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande leder dessa definitioner emellertid inte till slutsatsen att de delar av det vertikalt integrerade företaget som inte är verksamma inom områdena för el eller naturgas inte omfattas av detta begrepp, vilket innebär att de inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna i direktiven 2009/72 och 2009/73 om effektiv åtskillnad, i den mening som avses i artikel 9.8 i dessa direktiv. En sådan restriktiv tolkning skulle inte bara äventyra syftet att säkerställa en effektiv åtskillnad, utan skulle även ge upphov till en konstlad uppdelning av företaget som inte stämmer överens med den ekonomiska verkligheten.
- 59 Även om tolkningen av bestämmelserna om övergångsperioder, vilka beskrivs i punkt 56 ovan, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande, kan medföra en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 45 FEUF och en begränsning av utövandet av den grundläggande rätten till fritt yrkesval, som föreskrivs i artikel 15.1 i stadgan, ska det påpekas att dessa friheter inte utgör absoluta rättigheter, utan kan begränsas på vissa villkor.
- 60 Förbudet mot begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare gäller visserligen inte bara för nationella åtgärder, utan även för åtgärder som unionens institutioner vidtar (se, analogt, dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 87 och där angiven rättspraxis).
- 61 De samordnande åtgärder som unionslagstiftaren vidtar med stöd av artikel 53 FEUF, jämförd med artikel 62 FEUF, ska emellertid inte bara ha till syfte att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, utan även att, i förekommande fall, säkerställa skyddet för andra grundläggande intressen som denna frihet kan påverka (dom av den 8 december 2020, Polen/parlamentet och rådet, C-626/18, EU:C:2020:1000, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 62 En åtgärd som inskränker den fria rörligheten för arbetstagare kan således tillåtas om den eftersträvar ett av de legitima målen i EUF-fördraget eller är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse. I ett sådant fall fordras även att denna åtgärd är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2020, Land Niedersachsen (Relevant anställningstid hos en tidigare arbetsgivare), C-710/18, EU:C:2020:299, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 63 Såsom framgår av artikel 52.1 i stadgan kan utövandet av rätten till fritt yrkesval begränsas, under förutsättning att begränsningarna faktiskt svarar mot mål av allmänintresse och inte, i förhållande till dessa mål, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i den garanterade rättigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 64 Såsom har påpekats i punkterna 54 och 55 i förevarande dom eftersträvar bestämmelserna om övergångsperioder i artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 i förevarande fall det mål av allmänt samhällsintresse som består i att säkerställa en ”effektiv åtskillnad”.
- 65 Dessa regler är ägnade att uppnå ett sådant mål, eftersom de – genom att fastställa perioder under vilka personer som utses till ansvars- eller ledningspositioner hos den oberoende systemansvarige för överföring inte får inneha någon yrkesmässig position eller affärsförbindelse, något intresse, något yrkesmässigt ansvar eller intresse, vare sig direkt eller indirekt, i eller med det vertikalt integrerade företaget eller någon del av detta, eller med någon annan majoritetsaktieägare än den oberoende systemansvarige för överföring som ger tillgång till information som dessa personer kommer att er hålla vid utövandet av ledningsfunktioner inom det vertikalt integrerade företaget – säkerställer att den systemansvarige är oberoende i förhållande till strukturerna för produktion och leverans av energiprodukter.
- 66 Bestämmelserna går inte heller utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. De begränsningar av den fria rörligheten för arbetstagare som garanteras i artikel 45 FEUF och den rätt till fritt yrkesval som garanteras i artikel 15.1 i stadgan, vilka följer av samtliga särskilda regler för den systemansvarige, däribland reglerna om övergångsperioder är, såsom en garanti för dennes oberoende, nämligen begränsade i tiden, vilket innebär att de endast får verkningar under en klart avgränsad period.
- 67 Under dessa omständigheter strider det mot dessa bestämmelser att, såsom följer av 10c § punkt 2 EnWG, inte tillämpa bestämmelserna i artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73 på personer som har utövat en yrkesverksamhet, haft ett intresse eller haft en affärsförbindelse i eller med en vertikalt integrerat företag utanför detta företags energisektorer.
- 68 Kommissionens talan ska således bifallas såvitt avser den andra anmärkningen och det ska fastställas att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 2009/72 och 2009/73 genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikel 19.3 och 19.8 i dessa direktiv med nationell rätt.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 19.5 i direktiven 2009/72 och 2009/73

Parternas argument

- 69 Kommissionen hävdar i denna anmärkning att Förbundsrepubliken Tyskland har införlivat artikel 19.5 i direktiven 2009/72 och 2009/73 på ett otillräckligt sätt, eftersom skyldigheten enligt 10c § punkt 4 EnWG att överlåta andelar i vertikalt integrerat företag som förvärvats före den 3 mars 2012 endast är tillämplig på andelar som innehas av medlemmar i ledningen för den systemansvarige för överföring och inte på andelar som innehas av dennes anställda. Även om anställda hos en systemansvarig för överföringssystem inte kan fatta ledningsbeslut, kan de, enligt kommissionen, påverka arbetsgivarens verksamhet, vilket motiverar att dessa anställda även måste överlåta sina kapitalandelar i det vertikalt integrerade företaget förvärvade före den 3 mars 2012.
- 70 En sådan skyldighet inskränker inte nämnda anställdas äganderätt, eftersom den endast gäller för framtiden, vilket innebär att den utdelning som redan har skett inte berörs. Dessutom överlåts sådana andelar endast om innehavaren ger sitt samtycke och mot en skälig ersättning. Den sistnämnde behåller möjligheten att behålla sin andel, under villkor att han avstår från sin ställning i den systemansvarige för överföringssystemet.
- 71 Förbundsrepubliken Tyskland har erinrat om att det enligt 10c § punkt 4 första meningen EnWG är förbjudet både för personer som ansvarar för företagsledningen för den systemansvarige för överföringssystemet och för andra arbetstagare att förvärva andelar i det vertikalt integrerade företaget eller i någon av detta företags delar efter den 3 mars 2012, medan det i andra meningen i samma bestämmelse föreskrivs att endast personer som ansvarar för företagsledningen är skyldiga att, senast den 31 mars 2016, avyttra sina andelar i det vertikalt integrerade företaget eller någon av detta företags delar förvärvade före den 3 mars 2012.
- 72 Denna åtskillnad motiveras av den omständigheten att aktier i det vertikalt integrerade företaget, före ikraftträdandet av de förstärkta kraven på oberoende för den systemansvarige för överföringssystemet, den 3 mars 2012, ofta delades ut som "aktier riktade till anställda" och utgjorde en integrerad del av dessa arbetstagares individuella förmögenhet eller sparande inför pensionen.
- 73 En skyldighet för dessa anställda att överlåta sådana andelar utgör en oproportionerlig inskränkning av deras äganderätt som skyddas av Grundgesetz (grundlagen) (nedan kallad GG), eftersom dessa personer inte kan utöva ett betydande inflytande på hur systemet drivs. Personal med ledningsansvar behandlas olika på grund av sin ställning. Denna personal har nämligen ett avgörande strategiskt inflytande över den systemansvarige för överföringssystemet, vilket ger upphov till en särskild risk för intressekonflikt.
- 74 Eftersom det i direktiven 2009/72 och 2009/73 inte anges hur andelar i det vertikalt integrerade företaget ska behandlas vad avser andelar som förvärvats av anställda hos den systemansvarige för överföringssystemet, ankommer det på medlemsstaterna att anta lämpliga övergångsbestämmelser i detta avseende.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

Domstolens bedömning

- 75 Enligt artikel 19.5 i direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73 får "[p]ersoner som ansvarar för företagsledningen och/eller är ledamöter i administrativa organ samt den oberoende systemansvarige för överförings anställda ... inte ha något intresse eller erhålla ekonomiska förmåner, vare sig direkt eller indirekt, från någon annan del av det vertikalt integrerade företaget än den oberoende systemansvarige för överföring. Deras lön får inte bero på det vertikalt integrerade företags verksamhet eller resultat som inte härrör från den oberoende systemansvarige för överföring".
- 76 Det framgår tydligt av ordalydelsen i denna bestämmelse att det är förbjudet för såväl företagsledningen som anställda vid den systemansvarige för överföringssystemet att inneha intressen eller erhålla ekonomiska fördelar direkt eller indirekt från någon annan del av det vertikalt integrerade företaget än den systemansvarige för överföringssystemet.
- 77 Denna tolkning stöds av syftet med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 77 i sitt förslag till avgörande ger nämligen skyldigheten att säkerställa fullt och effektivt oberoende för den systemansvarige inom det vertikalt integrerade företaget, i de fall där man – för att säkerställa en effektiv åtskillnad mellan å ena sidan, överföringsnäten för el och naturgas och, å andra sidan, produktion och leverans av dessa energiprodukter – har valt att utse en oberoende systemansvarig för överföring i enlighet med artikel 9.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73, skäl för att tolka artikel 19.5 i direktiven 2009/72 och 2009/73 så, att det i denna bestämmelse föreskrivna förbudet mot att inneha andelar i det vertikalt integrerade företaget innebär att anställda som innehar sådana andelar måste överlåta dessa. Även om dessa anställda inte deltar i den löpande driften av den systemansvarige för överföringssystemet, kan det nämligen inte uteslutas att de kan påverka arbetsgivarens verksamhet och att intressekonflikter således kan uppstå om dessa anställda innehar andelar i det vertikalt integrerade företaget eller i delar av detta företag.
- 78 Även om det i den tyska lagstiftningen i fråga föreskrivs en skyldighet att avyttra andelar i det vertikalt integrerade företaget som förvärvats före den 3 mars 2012, begränsas denna skyldighet emellertid enligt denna lagstiftning till att endast avse medlemmar av företagsledningen för den systemansvarige för överföringssystemet. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har hävdat att denna begränsning gör det möjligt att iaktta arbetstagarnas rätt till egendom avseende deras andelar i det vertikalt integrerade företaget, vilken garanteras av GG, ska det erinras om att denna rätt även skyddas av artikel 17.1 i stadgan.
- 79 Den tolkning av artikel 19.5 i direktiv 2009/72 och i direktiv 2009/73 som anges i punkterna 76 och 77 i förevarande dom är emellertid förenlig med rätten till egendom enligt artikel 17.1 i stadgan. Denna rättighet är nämligen inte absolut och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar som är berättigade utifrån mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen, under förutsättning att dessa inskränkningar, enligt artikel 52.1 i stadgan, faktiskt svarar mot mål av allmänintresse och inte, i förhållande till dessa mål, medför ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i den garanterade rättigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P, EU:C:2016:701, punkterna 69 och 70 och där angiven rättspraxis).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 80 Syftet med den aktuella skyldigheten är att uppnå det mål av allmänintresse som det erinrats om i punkt 54 i förevarande dom, nämligen att säkerställa en effektiv åtskillnad mellan överföringssystemen i förhållande till produktion och leverans av el och naturgas, vilket är nödvändigt för att säkerställa att den inre marknaden för energi fungerar och för att trygga energiförsörjningen.
- 81 Dessutom påverkar inte förbuden i artikel 19.5 i direktiv 2009/72 och direktiv 2009/73 på ett oproportionerligt och oacceptabelt sätt rätten till egendom i sådan grad att den påverkar själva kärnan i denna rätt. I dessa bestämmelser föreskrivs nämligen endast att personer som har ett intresse i en annan del av det vertikalt integrerade företaget än den systemansvarige för överföringssystemet eller erhåller en ekonomisk fördel av detta inte kan förvärva eller behålla ställningen som ansvarig för ledningen för den systemansvarige för överföringssystemet, eller ställningen som medlem i dennes administrativa organ och anställd vid detta företag.
- 82 Innehavare av ett intresse i en annan del av det vertikalt integrerade företaget måste således välja mellan att behålla sin äganderätt eller att överlåta denna för att kunna utföra uppgifter i den systemansvarige för överföringssystemet. Nämnade bestämmelser utgör inte heller hinder för försäljning av dessa andelar till marknadspris eller utbyte av dessa andelar till andelar i den systemansvarige för överföringssystemet.
- 83 Med hänsyn till det mål av allmänintresse som det erinrats om i punkterna 54 och 80 i förevarande dom utgör den aktuella skyldigheten således inte ett alltför långtgående och oacceptabelt ingripande som kan anses skada själva kärnan i dessa arbetstagares rätt till egendom, vilken garanteras i artikel 17.1 i stadgan.
- 84 Mot bakgrund av det ovan anförda ska kommissionens talan bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen. Domstolen fastställer således att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 2009/72 och 2009/73 genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikel 19.5 i dessa direktiv med nationell rätt.

Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av den nationella tillsynsmyndighetens exklusiva befogenhet

Parternas argument

- 85 Kommissionen hävdar i denna anmärkning att Förbundsrepubliken Tyskland inte på ett korrekt sätt har införlivat artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73. 24 § första meningen EnWG ger nämligen förbundsregeringen befogenhet att fastställa transport- och distributionstariffer och att fastställa villkoren för tillträde till nationella system och villkoren för tillhandahållande av balanstjänster, trots att sådana befogenheter, enligt dessa bestämmelser, endast ankommer de nationella tillsynsmyndigheterna.
- 86 Kommissionen har gjort gällande att de förordningar som förbundsregeringen har antagit med stöd av 24 § första meningen EnWG utgör detaljerade anvisningar riktade till den nationella tillsynsmyndigheten om utövandet av myndighetens tillsynsbefogenheter. I dessa förordningar fastställs förfarandet och formerna för fastställande av nätavgifterna genom detaljerade anvisningar, såsom avskrivningsmetoder och indexreglering, och de innehåller detaljerade bestämmelser om villkoren för tillträde till nätet.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 87 Den omständigheten att förbundsregeringen har infört så detaljerade bestämmelser hindrar emellertid den nationella tillsynsmyndigheten från att utöva sitt eget utrymme för skönmässig bedömning, vilket innebär att denna myndighet berövas den exklusiva befogenhet som direktiven 2009/72 och 2009/73 ger den. Unionsrätten innehåller klara principer för nätavgifterna, nämligen de principer som anges i artikel 37.10 i kommissionens förordning (EU) 2017/460 av den 16 mars 2017 om fastställandet av nätföreskrifter för harmoniserade tariffstrukturer för överföring av gas (EUT L 72, 2017, s. 29). Vad gäller villkoren för nätanslutning och villkoren för tillträde innehåller respektive europeiska nätföreskrifter dessutom detaljerade bestämmelser om bland annat laddningsstationer, tillverkare och högspänningsanläggningar.
- 88 Samtidigt som kommissionen har medgett att den nationella tillsynsmyndighetens uppgifter enligt tysk rätt ska definieras och fastställas i rättsliga bestämmelser, har den gjort gällande att den tyska lagstiftaren, i stället för att ge den nationella tillsynsmyndigheten exklusiv befogenhet att utföra de uppgifter som anges i artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt i artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73, har föreskrivit att de villkor under vilka den nationella tillsynsmyndigheten ska fullgöra dessa uppgifter ska fastställas av förbundsregeringen genom förordning.
- 89 Kommissionen har i detta sammanhang understrukt att artikel 35.4 i direktiv 2009/72 och artikel 39.4 i direktiv 2009/73 stärker de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende i förhållande till tidigare unionslagstiftning.
- 90 Kommissionen anser dessutom att även om det antas att de principer som slagits fast i domstolens dom av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), i fråga om delegering av befogenheter till unionens byråer även är tillämpliga på de nationella tillsynsmyndigheterna, så har det, i förevarande fall, i unionsrätten på ett tillräckligt sätt fastställts kriterier och villkor som, i enlighet med domen av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 41–54), ska reglera de nationella tillsynsmyndigheternas befogenheter och begränsa deras utrymme för eget skön, så att utövandet av denna befogenhet kan bli föremål för domstolsprövning.
- 91 Förbundsrepubliken Tyskland, som stöds av Konungariket Sverige, har inledningsvis gjort gällande att medlemsstaterna enligt artikel 194.2 FEUF fortfarande har befogenhet att fastställa villkoren för utnyttjandet av sina energikällor. Med hänsyn till bland annat målet att stoppa kärnenergiproduktionen senast år 2022, är det nödvändigt att genomföra en ”väsentlig utvidgning” av överföringssystemen för el och naturgas, samtidigt som det säkerställs att kostnaderna för detta inte överstiger vad som är godtagbart för konsumenterna.
- 92 I detta sammanhang ger 24 § EnWG förbundsregeringen rätt att ”utöva lagstiftningsmakt med [samtycke] från Bundesrat, i den mening som avses i artikel 80 punkt 1 GG”. Även om den nationella tillsynsmyndigheten förfogar över ett ”betydande handlingsutrymme” innebär legalitetsprincipen, i den del den avser principen om lagförbehåll, som är en följd av rättsstatsprincipen, att denna myndighets utövande av sin administrativa befogenhet ska vara ”strukturerad i förväg” för att, i enlighet med kraven i GG, säkerställa att kedjan av demokratisk legitimitet inte bryts.
- 93 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare hävdad att 24 § första meningen EnWG är förenlig med bestämmelserna i direktiven 2009/72 och 2009/73 avseende den nationella tillsynsmyndighetens uppgifter. Ordalydelsen i sistnämnda bestämmelser gör det nämligen inte möjligt att anse att den

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

nationella tillsynsmyndigheten måste ha befogenhet att fastställa såväl överförings- eller distributionstariffer som metoderna för att beräkna dessa tariffer. En motsatt tolkning skulle strida mot dessa direktivs andemening, ändamål och tillkomsthistoria.

- 94 I enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi har dessa ett utrymme för skönsmässig bedömning vid införlivandet av bestämmelserna i direktiven 2009/72 och 2009/73 rörande de nationella tillsynsmyndigheternas befogenhet. I Förbundsrepubliken Tysklands fall fastställs beräkningsmetoderna i allmänna och abstrakta ordalag av lagstiftaren och tillsynsmyndigheten, medan den nationella tillsynsmyndigheten har befogenhet att komplettera dessa metoder och delvis ändra dem samt anta konkreta beslut på grundval av nämnda beräkningsmetoder. Medlemsstaterna är, i avsaknad av tillräckligt precisa materiella bestämmelser om fastställande av metoder för tillträde till näten och uttag av avgifter, och för att säkerställa ett korrekt införlivande av direktiven, skyldiga att utarbeta sina egna kriterier för att reglera de nationella tillsynsmyndigheternas regleringsbefogenhet.
- 95 Denna uppfattning påverkas inte av dom av den 29 oktober 2009, kommissionen/Belgien (C-474/08, ej publicerad, EU:C:2009:681), eftersom de förordningar som antagits med stöd av 24 § EnWG i förevarande fall är lagar i materiellt hänseende och inte anvisningar från förbundsregeringen som antagits vid utövandet av dess uppgifter som verkställande organ som är hierarkiskt överordnat den nationella tillsynsmyndigheten. När förbundsregeringen antar förordningar på denna grund "agerar den [nämligen] inte som en del av den verkställande makten, utan fullgör en lagstiftande uppgift", med samtycke från Bundesrat. Dessa förordningar påverkar således inte den nationella tillsynsmyndighetens oberoende, eftersom den inte lyder under regeringens eller andra myndigheters instruktioner.
- 96 Förbundsrepubliken Tyskland har slutligen gjort gällande att de principer som slagits fast i dom av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), även är tillämpliga när unionslagstiftaren tilldelar oberoende nationella myndigheter befogenheter. Enligt dessa principer är det endast möjligt att tilldela dessa myndigheter befogenheter om unionslagstiftaren först har antagit tillräckligt precisa bestämmelser om dessa myndigheters uppgifter och befogenheter. När lagstiftaren inte har antagit sådana bestämmelser ankommer det på medlemsstaterna att anta dem. Samma krav följer av de demokratiska principerna och av rättsstatsprincipen, vilka ingår bland Förbundsrepubliken Tysklands politiska och konstitutionella grundstrukturer, vilka unionen ska respektera enligt artikel 4.2 FEU.
- 97 Förbundsrepubliken Tyskland har i sin duplik hävdade att kommissionen – genom att i sin replik anföra ytterligare en anmärkning avseende ett åsidosättande av den nationella tillsynsmyndighetens oberoende eller ändra den ursprungliga anmärkningen – har utvidgat föremålet för tvisten på ett sätt som gör att talan i denna del inte kan tas upp till sakprövning.

Domstolens bedömning

– Upptagande till prövning

- 98 Det ska inledningsvis erinras om att en part inte under rättegången får ändra föremålet för talan och att en prövning av om talan är välgrundad endast kan ske med hänsyn till yrkandena i den ansökan varigenom talan väcks (se, bland annat, dom av den 11 november 2010, kommissionen/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 99 Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler ankommer det dessutom på kommissionen att i varje ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF ange de exakta anmärkningar som domstolen ska pröva och, åtminstone helt kortfattat, ange de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa anmärkningar grundas på (se dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Bulgarien, C-145/14, ej publicerad, EU:C:2015:502, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 100 Kommissionen har i sin fjärde anmärkning hävdats att Förbundsrepubliken Tyskland inte på ett korrekt sätt har införlivat artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73, eftersom 24 § första meningen EnWG ger förbundsregeringen en exklusiv befogenhet som enligt dessa bestämmelser ingår i de nationella tillsynsmyndigheternas exklusiva befogenheter.
- 101 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 100 i sitt förslag till avgörande är emellertid såväl den omständigheten att ett annat organ än den nationella tillsynsmyndigheten har tilldelats befogenhet att ingripa på områden som ska vara förbehållna denna tillsynsmyndighet liksom den omständigheten att tillsynsmyndigheten underordnats bestämmelser som antagits av andra organ och som på ett detaljerat sätt reglerar hur den ska utöva sina befogenheter på områden där den har exklusiv befogenhet, av sådan art att de inverkar på tillsynsmyndighetens möjlighet att på dessa områden fatta beslut självständigt, i full frihet och utan yttre påverkan.
- 102 Av detta följer att den fjärde anmärkningen avser frågor som har ett nära samband, eftersom tilldelningen av befogenheter till ett annat organ än den nationella tillsynsmyndigheten, enligt kommissionen, kan utgöra ett åsidosättande av denna myndighets oberoende, eftersom dessa befogenheter, enligt artikel 35 i direktiv 2009/72 och artikel 39 i direktiv 2009/73, ska utövas självständigt. Kommissionens argument avseende de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende kan således inte anses utgöra en ny anmärkning, som skiljer sig från den som ursprungligen åberopades, eller som en ändring av den ursprungliga anmärkningen. Dessa argument kan följaktligen tas upp till sakprövning.

– *Prövning i sak*

- 103 Enligt artikel 37.1 i direktiv 2009/72 och artikel 41.1 i direktiv 2009/73 tilldelas den nationella tillsynsmyndigheten olika befogenheter, bland annat i punkt a i respektive bestämmelse, att fastställa eller godkänna, enligt transparenta kriterier, överförings- eller distributionstariffer eller metoderna för beräkning av dem.
- 104 Genom artikel 37.6 a och b i direktiv 2009/72 och artikel 41.6 a och b i direktiv 2009/73 ges den nationella tillsynsmyndigheten särskilt befogenhet att fastställa eller godkänna åtminstone metoderna för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, samt villkor för tillhandahållande av balanstjänster, inom ramen för det första direktivet, och balanstjänster, inom ramen för det andra direktivet.
- 105 Uttrycket "åtminstone" i dessa bestämmelser, läst mot bakgrund av skäl 36 i direktiv 2009/72 respektive skäl 32 i direktiv 2009/73, visar att fastställandet av metoder för att beräkna eller fastställa villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät, inklusive tillämpliga tariffer, ingår bland de befogenheter som direkt förbehålls de nationella tillsynsmyndigheterna genom dessa direktiv.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 106 Domstolen har redan, vid tolkningen av artikel 23.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54, som innehåller bestämmelser som motsvarar dem som nämns i punkt 104 i förevarande dom, slagit fast att tilldelningen till en annan myndighet än den nationella tillsynsmyndigheten av befogenheten att fastställa vilka omständigheter som är av vikt för fastställandet av tariffer, såsom vinstmarginalen, inte är förenlig med dessa bestämmelser, eftersom en sådan tilldelning inskränker de befogenheter som förbehålls de nationella tillsynsmyndigheterna enligt detta direktiv (se, analogt, dom av den 29 oktober 2009, kommissionen/Belgien, C-474/08, ej publicerad, EU:C:2009:681, punkterna 29 och 30).
- 107 I artikel 35.4 a och 34.5 a i direktiv 2009/72 samt i artikel 39.4 a och 39.5 a i direktiv 2009/73 föreskrivs dessutom att de nationella tillsynsmyndigheterna ska utöva sina befogenheter oberoende av offentliga organ eller politiska organ.
- 108 Vad gäller begreppet ”oberoende”, vilket inte definieras i vare sig direktiv 2009/72 eller direktiv 2009/73, har domstolen redan slagit fast att detta begrepp, när det gäller offentliga organ, normalt betecknar en status som säkerställer att det berörda organet kan agera helt fritt utan instruktioner eller påtryckningar från de organ i förhållande till vilka oberoendet ska säkerställas, utan några instruktioner och påverkan utifrån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkterna 32 och 33).
- 109 Domstolen har preciserat att detta oberoende i fråga om beslutsfattande innebär att den nationella tillsynsmyndigheten, inom ramen för de uppgifter och tillsynsbefogenheter som avses i artikel 37 i direktiv 2009/72, fattar sina beslut självständigt, enbart på grundval av allmänintresset, för att säkerställa att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas, utan att behöva följa några externa instruktioner från andra offentliga eller privata organ (se dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 54).
- 110 Det krav på oberoende som avses i artikel 35.4 b ii i direktiv 2009/72 och artikel 39.4 b ii i direktiv 2009/73 påverkar visserligen inte de allmänna riktlinjer som regeringen har utfärdat. Det framgår emellertid tydligt av dessa bestämmelsers ordalydelse att sådana allmänna riktlinjer inte rör de uppgifter eller tillsynsbefogenheter som avses i artikel 37 i direktiv 2009/72 respektive artikel 41 i direktiv 2009/73.
- 111 Det ska i detta sammanhang understrykas att dessa direktiv, i enlighet med skäl 33 i det första direktivet och skäl 29 i det andra direktivet, även syftar till att stärka de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende i förhållande till det system som föreskrevs i de tidigare bestämmelserna.
- 112 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 112 i sitt förslag till avgörande är det nödvändigt att de nationella tillsynsmyndigheterna är fullständigt oberoende i förhållande till ekonomiska och offentliga aktörer, oavsett om det rör sig om förvaltningsorgan eller politiska organ, och i det sistnämnda fallet innehavare av den verkställande makten eller lagstiftningsmakten, så att de beslut som fattas av de nationella tillsynsmyndigheterna verkligen är opartiska och icke-diskriminerande, genom att utesluta möjligheten att gynna företag och ekonomiska intressen som är knutna till regeringen, till majoriteten eller i vilket fall som helst den politiska makten. Den strikta åtskillnaden i förhållande till den politiska makten gör det dessutom möjligt för de nationella tillsynsmyndigheterna att inlemma sina åtgärder i ett långsiktigt perspektiv, vilket är nödvändigt för att uppnå målen i direktiven 2009/72 och 2009/73.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 113 Härav följer att en tolkning av artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt av artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73 som innebär att det står en nationell regering fritt att fastställa eller godkänna metoder för att beräkna nättariffer och balanstjänster som ska användas av de nationella tillsynsmyndigheterna skulle äventyra de mål som eftersträvas med dessa direktiv.
- 114 I förevarande fall ges förbundsregeringen enligt 24 § första meningen EnWG, med Bundesrats samtycke, befogenhet inte bara att fastställa villkoren för tillträde till nätet, inbegripet tillhandahållande av balanstjänster, eller metoder för att fastställa dessa villkor, samt metoder för att fastställa avgifter för tillträde till nätet, utan även att besluta i vilka fall och under vilka villkor den nationella tillsynsmyndigheten får fastställa dessa villkor eller metoder, eller godkänna dem på begäran av den systemansvarige, samt i vilka särskilda fall av nätanvändning eller under vilka förutsättningar den nationella tillsynsmyndigheten, i enskilda fall, får godkänna eller vägra godkänna enskilda tariffer för tillträde till nätet.
- 115 24 § första meningen EnWG ger således direkt förbundsregeringen vissa befogenheter som uteslutande är förbehållna den nationella tillsynsmyndigheten, samtidigt som den ges befogenhet att ge den nationella tillsynsmyndigheten befogenhet att utöva dessa befogenheter, vilket strider mot bestämmelserna i artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 och artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73.
- 116 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 106 i sitt förslag till avgörande, kan det oberoende som den nationella tillsynsmyndigheten har enligt direktiven 2009/72 och 2009/73, inom ramen för de uppdrag och befogenheter som uteslutande anförtrotts den nationella tillsynsmyndigheten enligt artikel 37 i det första direktivet och artikel 41 i det andra direktivet, inte begränsas genom sådana rättsakter som, i förevarande fall, de förordningar som antagits av förbundsregeringen med Bundesrats samtycke enligt 24 § EnWG.
- 117 Denna bedömning påverkas inte av något av de argument som har framförts av Förbundsrepubliken Tyskland.
- 118 Vad för det första gäller principen om medlemsstaternas processuella autonomi följer det av artikel 288 FEUF att medlemsstaterna, vid införlivandet av ett direktiv, är skyldiga att säkerställa direktivets fulla verkan, samtidigt som de förfogar över ett betydande utrymme för skönmässig bedömning avseende valet av tillvägagångssätt. Den friheten inverkar inte på skyldigheten för varje medlemsstat till vilken direktivet är riktat att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet får full verkan i överensstämmelse med det syfte som det eftersträvar (dom av den 19 oktober 2016, Ormaetxea Garai och Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 119 Härav följer att även om medlemsstaterna åtnjuter autonomi vid organisationen och struktureringen av sina nationella tillsynsmyndigheter, så ska denna autonomi emellertid utövas med iakttagande av de mål och skyldigheter som fastställs i direktiven 2009/72 och 2009/73 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkt 38 och där angiven rättspraxis), som syftar till att säkerställa att de nationella tillsynsmyndigheterna, vid utövandet av de befogenheter som är förbehållna dessa, fattar sina beslut självständigt.

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 120 Vad för det andra gäller den påstådda bristen på precision i de materiella bestämmelserna i de aktuella direktiven när det gäller fastställandet av metoder för tillträde till systemet och uttag av avgifter, framgår det av artikel 37.1 i direktiv 2009/72 och artikel 41.1 i direktiv 2009/73 att överförings- och distributionstariffer eller metoder för beräkning av dem ska fastställas enligt öppna kriterier. Enligt punkt 6 a i dessa båda artiklar ska dessa tariffer och beräkningsmetoder samt villkoren för anslutning och tillträde till nationella nät fastställas med beaktande av behovet av att göra nödvändiga investeringar för nätens lönsamhet. Det framgår vidare av punkt 10 i nämnda bestämmelser att sådana tariffer och beräkningsmetoder ska vara proportionerliga och tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
- 121 Vad gäller balanstjänster föreskrivs dessutom i artikel 37 i direktiv 2009/72 och artikel 41 i direktiv 2009/73, i punkt 6 b i respektive artikel, att dessa tjänster ska utföras så ekonomiskt som möjligt, ge lämpliga incitament för nätanvändarna att balansera sin inmatning och sitt uttag, samt tillhandahållas rättvist och utan diskriminering och baserat på objektiva kriterier. Enligt punkt 8 i dessa artiklar ska de nationella tillsynsmyndigheterna, vid fastställande eller godkännande av tariffer eller metoder och av balanstjänster, inom ramen för det första direktivet, och balanstjänster, inom ramen för det andra direktivet, säkerställa att de systemansvariga för överförings- och distributionssystemen både på kort och lång sikt ges lämpliga incitament att öka effektiviteten, främja integrationen av marknaden och säkra leveranser samt stödja forskningsverksamheten på området.
- 122 De kriterier som föreskrivs i direktiven 2009/72 och 2009/73 preciseras i andra rättsakter, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 714/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till systemet för gränsöverskridande elhandel och om upphävande av förordning (EG) nr 1228/2003 (EUT L 211, 2009, s. 15) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2009 av den 13 juli 2009 om villkor för tillträde till naturgasöverföringsnäten och om upphävande av förordning (EG) nr 1775/2005 (EUT L 211, 2009, s. 36), vilka är tillämpliga på gränsöverskridande handel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2020, kommissionen/Belgien (Marknaderna för el och naturgas), C-767/19, EU:C:2020:984, punkt 112). Dessa förordningar kompletteras av olika nätföreskrifter som införts genom kommissionens förordningar.
- 123 Med hänsyn till att det föreligger ett så detaljerat regelverk på unionsnivå av vilket det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 118 i sitt förslag till avgörande, framgår att taxor och beräkningsmetoder för intern och gränsöverskridande handel ska fastställas på grundval av enhetliga kriterier, övertygas jag således inte av Förbundsrepubliken Tysklands argument att det för införlivandet av direktiven 2009/72 och 2009/73 är nödvändigt att på nationell nivå utarbeta kriterier för beräkning av taxorna.
- 124 Vad för det tredje gäller argumentet att de bestämmelser som antagits med stöd av 24 § EnWG är av lagstiftningskaraktär, vilket är nödvändigt för att garantera demokratisk legitimitet, erinrar domstolen om att enligt artikel 10.1 FEU bygger unionens funktionssätt på principen om representativ demokrati, vilken konkretiserar det i artikel 2 FEU omnämnda värdet demokrati (dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- 125 Denna princip återspeglas fullt ut i det lagstiftningsförfarande under vilket direktiven 2009/72 och 2009/73 antogs. Eftersom nämnda princip är en princip som är gemensam för medlemsstaterna, ska den beaktas vid tolkningen av dessa direktiv, särskilt de bestämmelser i dessa som är i fråga (se, analogt, dom av den 9 mars 2010, kommissionen/Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 41).
- 126 Domstolen har redan slagit fast att demokratiprincipen inte utgör hinder för att det finns offentliga myndigheter utanför den klassiska hierarkiska förvaltningen som är mer eller mindre oberoende av regeringen, vilka ofta har en regleringsfunktion eller utövar uppgifter som inte får utsättas för politisk påverkan, samtidigt som de är skyldiga att följa lagen under behöriga domstolarnas kontroll. Den omständigheten att de nationella tillsynsmyndigheterna ges en ställning som är oberoende av den allmänna förvaltningen kan inte i sig frånta dessa myndigheter deras demokratiska legitimitet, eftersom de inte är undantagna från allt parlamentariskt inflytande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2010, kommissionen/Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, punkterna 42, 43 och 46).
- 127 Direktiven 2009/72 och 2009/73 utgör emellertid inte hinder för att de personer som leder de nationella tillsynsmyndigheterna utnämns av parlamentet eller av regeringen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, punkterna 36–39). De utgör inte heller, såsom framgår av skäl 34 i det första direktivet och skäl 30 i det andra direktivet, hinder för att dessa myndigheter står under parlamentarisk övervakning enligt medlemsstaternas konstitutionella rätt.
- 128 Enligt artikel 37.17 i direktiv 2009/72 och artikel 41.17 i direktiv 2009/73 är medlemsstaterna dessutom skyldiga att på nationell nivå införa lämpliga mekanismer som gör det möjligt för en part som berörs av ett beslut fattat av den nationella tillsynsmyndigheten att vända sig till ett organ som är oberoende av de berörda parterna och regeringarna. Ett sådant krav är en naturlig följd av principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken utgör en allmän princip i unionsrätten som stadfästas i artikel 47 i stadgan (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Ungern (Avgifter för tillträde till systemen för överföring av el och naturgas), C-771/18, EU:C:2020:584, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 129 Under dessa omständigheter kan Förbundsrepubliken Tyskland inte åberopa principen om demokrati, som garanteras inom unionen, för att tilldela en annan myndighet än den nationella tillsynsmyndigheten befogenheter som uteslutande tillkommer sistnämnda myndighet enligt artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73.
- 130 Även om de förordningar som antagits av förbundsregeringen enligt 24 § EnWG har karaktären av "materiella lagar", påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har gjort i punkt 124 i sitt förslag till avgörande, att den befogenhet som uteslutande tillkommer de nationella tillsynsmyndigheterna enligt direktiven 2009/72 och 2009/73, tillsammans med dessa myndigheters oberoende, ska säkerställas gentemot alla politiska organ, och således inte enbart gentemot regeringen, utan även gentemot den nationella lagstiftaren, vilken inte kan frånta de nationella tillsynsmyndigheterna en del av dessa befogenheter och tilldela andra offentliga organ dem.
- 131 Vad för det fjärde gäller det argument som grundar sig på dom av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten (9/56, EU:C:1958:7), vill domstolen, utan att det är nödvändigt att uttala sig om huruvida denna rättspraxis är tillämplig i ett fall som det förevarande, vilket avser nationella

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

myndigheter som medlemsstaterna har utsett i enlighet med ett direktiv, påpeka, i likhet med generaladvokaten i punkt 134 i sitt förslag till avgörande, att den tolkning av artikel 37 i direktiv 2009/72 och artikel 41 i direktiv 2009/73 som beskrivs i punkterna 105 och 113 i förevarande dom hursomhelst är förenlig med rättspraxis. Enligt nämnda rättspraxis är det inte tillåtet att delegera ett utrymme för skönsmässig bedömning till enheter av administrativ karaktär som, genom att det används, kan ge uttryck för verkliga politiska val, som innebär en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” genom att den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna. Däremot tilläts en delegering vad avser klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom är föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 41, 42 och 54).

- 132 De befogenheter som är förbehållna de nationella tillsynsmyndigheterna hänför sig nämligen till genomförandet, på grundval av en specialiserad teknisk bedömning av verkligheten. För det andra följer det av punkterna 120–123 i förevarande dom att de nationella tillsynsmyndigheterna, vid utövandet av dessa befogenheter, är underkastade principer och regler som fastställts genom ett detaljerat regelverk på unionsnivå, vilket begränsar deras utrymme för skönsmässig bedömning och hindrar dem från att göra politiska val.
- 133 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser kommissionens fjärde anmärkning till stöd för dess talan. Domstolen konstaterar således att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 2009/72 och 2009/73 genom att inte på ett korrekt sätt införliva artikel 37.1 a och 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och 41.6 a och b i direktiv 2009/73 med nationell rätt.

Rättegångskostnader

- 134 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 135 Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.
- 136 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Sverige ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Förbundsrepubliken Tyskland har genom att inte korrekt införliva

- artikel 2 led 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG och artikel 2 led 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG,
- artikel 19.3 och 19.8 i direktiven 2009/72 och 2009/73,

DOM AV DEN 2. 9. 2021 – MÅL C-718/18
KOMMISSIONEN/TYSKLAND (INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVEN 2009/72 OCH 2009/73)

- artikel 19.5 i direktiven 2009/72 och 2009/73,
- artikel 37.1 a och artikel 37.6 a och b i direktiv 2009/72 samt artikel 41.1 a och artikel 41.6 a och b i direktiv 2009/73,

underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa direktiv.

- 2) Förbundsrepubliken Tyskland ska ersätta rättegångskostnaderna.
- 3) Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentråkning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]

Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]

Sveriges säkerhet i etern. [63]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrärlning i marina
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]

Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!

Kunskapsbaserad narkotikapolitik
med liv och hälsa i fokus. [62]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden.
[42]