



Elnätsföretagens intäktsramar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2013/14:85 Elnätsföretagens intäktsramar och en motion som väckts med anledning av propositionen. I propositionen föreslår regeringen att det ska införas nya normgivningsbemyndiganden i 5 kap. ellagen (1997:857). Enligt förslaget ska regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det behövs en tydligare reglering på området och tillstyrker regeringens förslag samt avstyrker motionen. I en reservation (S) förordas att riksdagen ska uppmana regeringen att återkomma till riksdagen med ett förtydligande kring den faktiska fördelningen av normgivningsmakten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Elnätsföretagens intäktsramar	5
Inledning	5
Propositionen	5
Motionen	7
Vissa kompletterande uppgifter	8
Gällande ordning	8
Uppdrag till Energimarknadsinspektionen	9
Pågående domstolsprocesser	9
Lagrådets yttrande	10
Regeringens bemötande av Lagrådets synpunkter	11
Remissyttranden om Energimarknadsinspektionens rapport	11
Utskottets ställningstagande	12
Reservation	15
Elnätsföretagens intäktsramar (S)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Propositionen	17
Följdmotionen	17
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Elnätsföretagens intäktsramar

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857). Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:85 och avslår motion

2013/14:N7 av Jennie Nilsson m.fl. (S).

Reservation (S)

Stockholm den 25 mars 2014

På näringsutskottets vägnar

Mats Odell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Odell (KD), Jonas Eriksson (MP), Lars Hjalmered (M), Jennie Nilsson (S), Hans Rothenberg (M), Carina Adolfsson Elgestam (S), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Helena Lindahl (C), Ingemar Nilsson (S), Anna Hagwall (SD), Kent Persson (V), Boriana Åberg (M), Ingela Nylund Watz (S) och Johan Johansson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens proposition 2013/14:85 Elnätsföretagens intäktsramar och en motion som har väckts med anledning av propositionen.

Bakgrund

Den 29 april 2013 lämnade Energimarknadsinspektionen in rapporten Förslag till ändrat regelverk för bedömning av elnätsföretagens intäktsramar – Författningsförslag inför andra tillsynsperioden 2016–2019 (Ei R2013:06) till Regeringskansliet. I rapporten föreslår Energimarknadsinspektionen bl.a. ett utökat normgivningsbemyndigande i ellagen (1997:857) när det gäller beräkning av skäliga kostnader och rimlig avkastning. Rapporten har remissbehandlats.

I december 2013 beslutade regeringen att begära ett yttrande från Lagrådet över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i propositionen. Enligt Lagrådets bedömning är bemyndigandena i de föreslagna bestämmelserna invändningsfria. Samtidigt har Lagrådet framhållit betydelsen av att fördelningen av normgivningsrätten mellan regeringen och nätmyndigheten de facto sker i enlighet med de intentioner som uttrycks i lagrådsremissen. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i propositionen. Den 13 februari 2014 beslutade regeringen att överlämna propositionen till riksdagen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det ska införas nya normgivningsbemyndiganden i 5 kap. ellagen (1997:857). Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska enligt förslaget få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av en rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Förslaget har tillkommit då det enligt regeringens bedömning är angeläget med en tydligare reglering i dessa frågor.

I propositionen redovisas även regeringens bedömning när det gäller behovet av utökade möjligheter till omprövning av en beslutad intäktsram.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utskottets överväganden

Elnätsföretagens intäktsramar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändring i ellagen (1997:857) vad gäller införandet av nya normgivningsbemyndiganden och avslår en motion där ett förtydligande kring fördelningen av normgivningsmakten efterfrågas.

Jämför reservation (S).

Inledning

Från och med den 1 januari 2012 ska de samlade intäkter som en nätconcessionshavare högst får ta emot från nätverksamheten under en särskild tillsynsperiod rymmas inom en intäktsram. Bestämmelser om intäktsramen finns i 5 kap. ellagen (1997:857) och förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen.

Propositionen

Utökade normgivningsbemyndiganden

I proposition 2013/14:85 föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela föreskrifter om beräkningen av skäligen kostnader och beräkning av en rimlig avkastning.

Enligt regeringen finns det ett behov av en tydligare reglering vad gäller utformningen av intäktsramen. Regeringen menar att det stora antalet överklaganden och omfattningen av de aktuella domstolsprocesserna visar att ambitionen att förtydliga skälighetsbedömningen genom föreskrifter snarare än rättspraxis inte har kunnat förverkligas inom ramen för det gällande regelverket. Liksom tidigare har det i stället blivit så att utformningen av regleringen i praktiken i stor utsträckning kommit att överlämnas till nätmyndighetens och förvaltningsdomstolarnas praxis. Regeringen konstaterar att förvaltningsrättens domar har överklagats till kammarrätten och att det rådande rättsläget därmed är osäkert. Vidare menar regeringen att det är osäkert om de slutliga domarna kommer att ge den vägledning som krävs för att skapa ett långsiktigt och stabilt regelverk. Därtill är det enligt regeringens bedömning angeläget att en tydligare reglering är på plats redan när lokal- och regionnätsföretagens intäktsramar beslutas för tillsynsperioden 2016–2019, vilket i praktiken enligt regeringens uppfattning innebär att bestämmelserna måste förtydligas.

Enligt regeringens bedömning har inte remissinstanserna anfört starka principiella skäl mot utökade normgivningsbemyndiganden i ellagen; ett förtydligande genom föreskrifter betyder inte heller att domstolsprövningen skulle förlora all praktisk betydelse. Regeringen uppfattar inte heller att det finns någon påtaglig risk för att ytterligare föreskrifter skulle komma i konflikt med regler på en högre normnivå. När det gäller den befarade risken för att föreskrifterna ofta skulle ändras understryker regeringen att bakgrunden till förslaget är behovet av ett långsiktigt och stabilt regelverk. Regeringen pekar även på att ett motsvarande normgivningsbemyndigande redan finns på naturgasområdet fr.o.m. den 1 juni 2013.

Vidare framhåller regeringen att det inte finns någon särskild begränsning av möjligheten till subdelegation i enlighet med förslaget i regeringsformen. Det finns dock förarbetsuttalanden som pekar på att en viss restriktivitet bör iakttas (prop. 1973:90 s. 320). Regeringen anför emellertid att den inte har för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen generell föreskriftsrätt när det gäller beräkningen av skäliga kostnader eller rimlig avkastning. Bestämmelser av stor betydelse för intäktsramens utformning bör meddelas i förordning på det sätt som redan har skett genom förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857).

Enligt regeringens uppfattning bör Energimarknadsinspektionen få möjlighet att meddela föreskrifter som mer i detalj fyller ut det som regeringen har föreskrivit med stöd av de utökade normgivningsbemyndigandena. Vilken normgivningsrätt som bör anförtros Energimarknadsinspektionen bör regeringen avgöra under parlamentariskt ansvar. Det saknas därför enligt regeringen skäl att i ellagen ange villkor för när regeringen får ge nätmyndigheten bemyndigande att meddela föreskrifter på området.

Regeringen framhåller att det inte i sig är anmärkningsvärt att en förvaltningsmyndighet tillämpar föreskrifter som den själv har meddelat exempelvis i samband med tillsyn. Regeringen anför dock att den vid utformningen av normgivningsbemyndigandena till Energimarknadsinspektionen avser att beakta det som Lagrådet och några remissinstanser har anfört i frågan om koncentration av befogenheter till en och samma myndighet. Vidare vad gäller nätmyndighetens partsställning framhåller regeringen än en gång att Energimarknadsinspektionen inte kommer att få generell föreskriftsrätt samt påminner om att Energimarknadsinspektionen som nätmyndighet är underkastad det krav på opartiskhet som bl.a. följer av 1 kap. 9 § regeringsformen.

Vidare anför regeringen att föreskrifter som ska meddelas med stöd av normgivningsbemyndigandena behöver föregås av en förhållandevis utförlig fortsatt beredning och påtalar att regeringen den 23 januari 2014 gett Energimarknadsinspektionen i uppdrag att utreda och lämna förslag till ändringar i kapitalbasförordningen. I uppdraget ingår att jämföra olika metoder för att beräkna kapitalkostnader och beskriva för- och nackdelarna med dessa. I uppdraget ingår vidare att Energimarknadsinspektionen ska begära synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Enligt regeringen bör de föreskrifter som ska meddelas med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena kunna tillämpas när nätmyndigheten beslutar intäktsramarna för tillsynsperioden 2016–2019. De nya bestämmelserna i förordning eller myndighetsföreskrifter bör därför utarbetas och beslutas under 2014, och för den skull bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

Regeringens bedömning är att det inte finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Konsekvensutredning

Regeringen konstaterar att de nya normgivningsbemyndigandena tagna för sig inte har några särskilda konsekvenser för myndigheter eller företag. Däremot antas de nya bestämmelser som meddelas av regeringen eller av Energimarknadsinspektionen med stöd av bemyndigandena få praktisk betydelse. Vidare konstaterar regeringen att förutsättningarna saknas för att närmare bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att de nya föreskrifter med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena. En sådan konsekvensutredning, menar regeringen, måste i stället göras i samband med att de nya föreskrifterna utarbetas.

Enligt regeringens bedömning är de generella konsekvenserna av regeringens förslag att förutsägbarheten för nätföretagen bör öka samt att det förenklar för dem att följa regleringen och bedriva sin verksamhet. Även kunderna bör gynnas av en större förutsägbarhet genom förtydligade nättariffer och av en större stabilitet i elnätsavgifterna. Den ökade tydligheten bör vidare bidra till att Energimarknadsinspektionen får klarare arbetsuppgifter och något minskad arbetsbörda. En tydligare reglering förväntas även innebära att eventuella processer vid förvaltningsdomstolarna kommer att bli mindre omfattande då de kan inriktas på större principfrågor i stället för på detaljfrågor.

Motionen

I Socialdemokraternas kommittémotion 2013/14:N7 av Jennie Nilsson m.fl. understryker motionärerna att det finns ett behov av att tydliggöra regelverket vad gäller elnätsföretagens intäktsramar. De föreslagna lagändringarna skapar enligt motionärerna ett juridiskt ramverk för att hantera en del av de brister som för närvarande råder. Samtidigt menar motionärerna att propositionen inte är tillräckligt tydlig i fråga om den faktiska fördelningen av normgivningsmakt mellan regeringen och Energimarknadsinspektionen. I motionen föreslås därför ett tillkännagivande om regeringens ansvar att meddela föreskrifter och behovet av att begränsa tillämpningen av s.k. subdelegation. Enligt motionärernas uppfattning bör regeringen ensam ha den fulla föreskriftsrätten för beräkningen av skäliga kostnader

eller rimlig avkastning. Subdelegering till Energimarknadsinspektionen bör begränsas till detaljbestämmelser som löpande behöver justeras med anledning av faktiska omvärldsförändringar, i det fall sådana förändringar av föreskrifter inte utan olägenhet kan hanteras av regeringen själv. Regeringen bör därtill ha föreskrifträtten i alla de fall där en subdelegering till Energimarknadsinspektionen skulle riskera inspektionens möjlighet att på ett oväldigt sätt fullgöra sina övriga uppdrag.

Vissa kompletterande uppgifter

Gällande ordning

I 8 kap. 3 § regeringsformen anges att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

1. annan rättsverkan av brott än böter,
2. skatt, utom tull på införsel av varor, eller
3. konkurs eller utsökning.

Vidare framgår av nämnda bestämmelse att riksdagen i lag, som innehåller bemyndigande enligt första stycket, kan föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet.

Enligt 8 kap. 6 § regeringsformen ska föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av bemyndigandet enligt denna regeringsform underställas riksdagen för prövning om riksdagen bestämmer det.

I 8 kap. 10 § regeringsformen anges att om riksdagen enligt detta kapitel bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

I regeringens proposition 1973:90 om ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. anförs följande om subdelegation enligt 8 kap. 10 § (då 11 §):

Den normgivningskompetens som enligt den föreslagna paragrafen skall kunna delegeras vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun är visserligen formellt inte begränsad till närmare bestämmelser i ämnet utan avser bestämmelser över huvud taget i detta. Det måste emellertid förutsättas att subdelegationen i allmänhet kommer att omfatta endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet. En sådan ordning överensstämmer också bäst med den föreslagna bestämmelsens ordalydelse. Såvitt gäller föreskrifter om vissa avgifter, där normgivningskompetensen delegerats till regeringen med stöd av 9 § andra stycket¹, kan det dock vara ändamålsenligt att rätten att besluta om avgifterna i sin helhet av regeringen överlämnas till förvaltningsmyndighet eller kommun. Lagtexten

¹ I 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen fanns tidigare bestämmelser om delegation från riksdagen till regeringen eller en kommun att besluta om belastande avgifter. Möjligheterna för regeringen att efter delegation besluta om sådana avgifter framgår numera indirekt av 8 kap. 3 §.

är inte avsedd att lägga hinder i vägen härför. Straffbestämmelser bör enligt min uppfattning inte bli föremål för subdelegation. Eftersom rätten till subdelegation bygger på medgivande av riksdagen, kan riksdagen utsträcka eller begränsa subdelegationsmöjligheten på det sätt som riksdagen finner lämpligt.

I regeringens proposition 1975:8 om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning anføres vidare följande:

Den genomgång av gällande författningar, som har föregått de förslag jag nu för fram, har visat att det ganska regelmässigt föreligger behov av att låta regeringen överlåta till underlydande förvaltningsmyndighet att besluta närmare föreskrifter i hänseenden som omfattas av delegation till regeringen. Det är endast undantagsvis möjligt att i bemyndigandet ange villkor för sådan subdelegation eller att begränsa subdelegationsrätten till att gälla viss bestämd myndighet. Det torde i regel få ankomma på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra vilken normgivningsrätt som bör anförtros förvaltningsmyndighet. Förvaltningsmyndigheten bör i allmänhet få i uppdrag endast att besluta föreskrifter som mera i detalj fyller ut vad regeringen har föreskrivit. Som jag framhöll när jag lade fram förslaget till ny RF (prop. 1973:90 s. 320) bör straffbestämmelser inte bli föremål för subdelegation.

Uppdrag till Energimarknadsinspektionen

Som framgår av propositionen har Energimarknadsinspektionen fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå förändringar i förordningen (2010:304) om fastställande av intäktsram enligt ellagen (1997:857), den s.k. kapitalbasförordningen. I uppdraget ingår att jämföra olika metoder för att beräkna kapitalkostnader och beskriva för- och nackdelar med dessa. Uppdraget ska redovisas till Näringsdepartementet senast den 1 april 2014.

Av uppdraget framgår att Energimarknadsinspektionen ska begära synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Energimarknadsinspektionen har bjudit in branschens aktörer, kundföreträdare och andra intressenter att skicka in synpunkter på vad som bör behandlas i utredningen. En särskild skrivelse med förfrågan om synpunkter har skickats ut till ett antal aktörer, men Energimarknadsinspektionen har även uppmuntrat andra intressenter att inkomma med synpunkter. Den 18 februari 2014 var sista datum för att lämna in synpunkter.

Pågående domstolsprocesser

Energimarknadsinspektionen har meddelat 171 beslut om intäktsramar för tillsynsperioden 2012–2015. Utav dessa överklagades 96 beslut till Förvaltningsrätten i Linköping. I december 2013 kom förvaltningsrättens domar, vilka var till företagens fördel. Energimarknadsinspektionen har därefter överklagat 93 av domarna till Kammarrätten i Jönköping. I slutet av februari 2014 lämnade Energimarknadsinspektionen in ett yttrande till Kammarrätten i Jönköping över förhandsregleringen av intäktsramar för elnätsföretagen. Den 13 mars 2014 meddelade kammarrätten prövningstillstånd för

tre mål som pilotmål, samt prövningstillstånd för ytterligare ett mål. Kamrarrätten kommer att ta ställning till frågan om prövningstillstånd för övriga mål senare. Energimarknadsinspektionen beviljades även anstånd att inkomma med kompletterande sakkunnigutlåtanden t.o.m. den 31 mars 2014 i ett antal mål.

Lagrådets yttrande

Lagrådets yttrande finns återgivet i propositionens bilaga 4. I sitt yttrande konstaterar Lagrådet att regeringens överväganden i lagrådsremissen i fråga om vad som ska iaktas vid subdelegation är ett återgivande av lagstiftarens intentioner (enligt det som sägs i förarbetena till 8 kap. 10 § [då 11 §] regeringsformen, dvs. prop. 1973:90 och prop. 1975:8). Lagrådet konstaterar att regeringen inte har för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen en generell föreskriftsrätt. Vidare konstaterar Lagrådet att regeringen anför att den under parlamentariskt ansvar avgör vilken normgivningsrätt som bör anförtros Energimarknadsinspektionen. I det avseendet menar Lagrådet att bemyndigandena i de föreslagna bestämmelserna är invändningsfria. Lagrådet anför vidare att det är särskilt angeläget att fördelningen av normgivningsrätten mellan regeringen och myndigheten de facto sker i enlighet med dessa intentioner, detta eftersom nätmyndigheten blir såväl normgivare som tillämpare av de egna normerna som kommer att innehålla materiella bestämmelser av stor betydelse för hur intäktsramarna bestäms i de enskilda fallen.

Vidare konstaterar Lagrådet att de regler som eventuellt beslutas med stöd av delegation i praktiken kommer att minska utrymmet för en överprövning av en förvaltningsdomstol, i enlighet med vad som anges i lagrådsremissen. Lagrådet understryker därmed ytterligare betydelsen av att föreskriftsrätten fördelas enligt de intentioner som uttrycks i remissen.

Lagrrådet anför vidare att det inte är dess uppgift att granska utformningen av förordningar eller myndighetsföreskrifter, men lagrådet konstaterar ändå att regeringen inte har redovisat varför den frångår sitt tidigare ställningstagande att subdelegation inte bör ske beträffande faktorer som ska vara bestämmande för intäktsramarna och inte heller förklarar varför den befintliga föreskriftsrätten inte används fullt ut.

Därtill konstaterar Lagrådet att remissinstanserna har fått begränsade möjligheter att bedöma behovet av subdelegation och i vilken omfattning och på vilket sätt en sådan kan tänkas vara motiverad. Det finns därmed även en risk för att riksdagen, om det inte klarläggs ytterligare under propositionsarbetet, kommer att få ett bristfälligt underlag för bedömningen av om ett utökat bemyndigande behövs. Lagrådet konstaterar dock att detta blir en fråga för riksdagen att avgöra.

Avslutningsvis är det Lagrådets mening att föreskrifter som ska meddelas med stöd av ett eventuellt kommande delegationsbeslut kommer att behöva föregås av en förhållandevis utförlig fortsatt beredning enligt bestämmelserna i 7 kap. 2 § regeringsformen.

Regeringens bemötande av Lagrådets synpunkter

I propositionen bemöter regeringen Lagrådets synpunkter. Regeringen anför att den i stort sett gör samma bedömning som tidigare när det gäller föreskrifter om värderingar av tillgångar som ingår i kapitalbasen. Även i fortsättningen bör sådana föreskrifter i huvudsak meddelas i förordning. Som framgår av propositionen upplever dock regeringen att det finns behov av föreskrifter i andra frågor än sådana som omfattas av de nu gällande normgivningsbemyndigandena. Regeringen anser att sådana föreskrifter kan vara av sådan karaktär att det är lämpligt att de meddelas i form av myndighetsföreskrifter. Som exempel nämner regeringen bestämmelser om beräkning av kapitalförslitning. Enligt regeringens uppfattning bör regeringen i det fallet meddela föreskrifter om beräkning av kapitalförslitning, men man anför vidare att det även kan vara lämpligt att nätmyndigheten får möjlighet att meddela närmare föreskrifter i frågan inom de ramar som förordningen sätter.

Vidare anför regeringen att den inte tidigare haft anledning att ta ställning i frågan om subdelegation när det gäller beräkningen av skäliga kostnader eftersom det tidigare inte funnits någon möjlighet att meddela föreskrifter på det området. Det är dock regeringens uppfattning att det även i denna del bör finnas ett visst utrymme för myndighetsföreskrifter i avgränsade frågor, t.ex. i frågan om vilka löpande kostnader som ska hänföras till påverkbara respektive opåverkbara.

Som framgår i redovisningen av propositionen avser regeringen att beakta det som Lagrådet anför i frågan om koncentration av befogenheter till en och samma myndighet. Här framgår även att regeringen delar Lagrådets uppfattning att föreskrifter som ska meddelas med stöd av normgivningsbemyndigandena kommer att behöva föregås av en förhållandevis utförlig fortsatt beredning.

Remissyttranden om Energimarknadsinspektionens rapport

I Energimarknadsinspektionens rapport Förslag till ändrat regelverk för bedömning av elnätsföretagens intäktsramar – Författningsförslag inför andra tillsynsperioden 2016–2019 (Ei R2013:06) presenterar myndigheten förslag till lag om ändring i 5 kap. 8 och 9 §§ ellagen (1997:857) som överensstämmer med regeringens förslag. Det bör dock i sammanhanget påminnas om att regeringen i propositionen – vilket även framgår i detta betänkande – anför att den inte har för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen generell föreskriftsrätt. Någon motsvarande begränsning av normgivningsbemyndigandena nämns inte i Energimarknadsinspektionens rapport. Som framgår av propositionen har Energimarknadsinspektionens rapport remissbehandlats och de här återgivna synpunkterna gäller förslaget i myndighetens rapport. Av propositionen framgår vidare att två remissinstanser, Svensk Energi och Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet), avstyrker Energimarknadsinspektionens förslag. Vidare framför Hovrätten för Västra Sverige, Kammarätten i Jönköping och Förvaltningsrätten i Linkö-

ping samt Svenskt Näringsliv kritiska synpunkter på Energimarknadsinspektionens förslag till utökade normgivningsbemyndiganden. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte anfört några särskilda invändningar mot förslaget i denna del.

En av de invändningar som remissinstanserna har riktat mot Energimarknadsinspektionens förslag handlar om huruvida det finns ett behov av ytterligare reglering. Flera remissinstanser framhåller att det är fråga om bestämmelser som varit i kraft endast under förhållandevis kort tid och att en rättspraxis därmed inte har hunnit utvecklas. Vidare påtalar flera remissinstanser att frågan om olika bemyndiganden och vad som skulle framgå direkt av lagen behandlades relativt utförligt när bestämmelserna fick sin nuvarande utformning (prop. 2008/09:141) och framhåller att regeringens överväganden den gången alltså är aktuella. En annan synpunkt som framkommit är huruvida Energimarknadsinspektionens förslag är förenligt med gällande bestämmelser i regeringsformen. De kritiska remissinstanserna berör även förslagets betydelse utifrån en rättssäkerhetsaspekt och problematiserar att ett normgivningsbemyndigande som delegeras till Energimarknadsinspektionen leder till att nätmyndigheten ges rätt att formulera de föreskrifter som myndigheten sedan själv ska tillämpa i dess kontrollerande roll, samt att myndigheten även vid framtida domstolsprövningar är part i målen. Även risken för att föreskrifterna skulle ändras ofta berörs, vilket skulle kunna leda till en sämre förutsägbarhet.

Ytterligare en synpunkt som framkommer är att föreskrifter som innehåller konkretiseringar i regelsystemet bör ges i lag eller i förordning och inte i myndighetsföreskrifter. Flera remissinstanser framhåller vikten av att ett eventuellt utökat bemyndigande blir tydligt avgränsat. Det påpekas även att en ändring av begreppet "kapitalbasen" till "rimlig avkastning" innebär en väsentlig utökning av delegationen.

Utskottets ställningstagande

I propositionen föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) ska få meddela föreskrifter om hur skäligena kostnader och en rimlig avkastning ska beräknas i samband med att elnätsföretagens intäktsramar bestäms. Någon sådan möjlighet finns inte i den nu gällande lagstiftningen utan i dagsläget är det förvaltningsdomstolarna som, efter överklaganden, får avgöra dessa frågor. Det leder inte sällan till både omfattande och långa domstolsprocesser som kan löpa över flera år, vilket skapar en osäkerhet om vad som gäller för både elnätsföretag och deras kunder. Utskottet delar regeringens uppfattning att det behövs en tydligare reglering på området och anser även att det är angeläget att den är på plats innan intäktsramarna beslutas för nästa tillsynsperiod 2016–2019.

I motion 2013/14:N7 (S) förordas ett tillkännagivande om regeringens ansvar att meddela föreskrifter när det gäller elnätsföretagens intäktsramar och behovet av att begränsa tillämpningen av s.k. subdelegation. Med anledning av detta vill utskottet anföra följande. Av propositionen framgår att regeringen inte har för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen generell föreskriftsrätt när det gäller beräkningen av skäliga kostnader eller rimlig avkastning. Vid utformningen av normgivningsbemyndiganden till Energimarknadsinspektionen avser regeringen vidare att beakta det som Lagrådet och några remissinstanser anför i frågan om koncentration av befogenheter till en och samma myndighet. Utskottet noterar även att regeringen anför att föreskrifter som ska meddelas med stöd av normgivningsbemyndigandena kommer att behöva föregås av förhållandevis utförlig fortsatt beredning.

Därtill konstaterar utskottet att Lagrådet menar att regeringens överväganden i fråga om vad som ska iakttas vid subdelegation är ett återgivande av lagstiftarens intentioner, och i det avseendet är bemyndigandena i de föreslagna bestämmelserna enligt Lagrådet invändningsfria. Samtidigt bör det framhållas att det är fråga om en ingripande reglering och utskottet vill därmed, liksom Lagrådet, understryka vikten av att fördelningen av normgivningsrätten mellan regeringen och myndigheten de facto sker i enlighet med lagstiftarens intentioner. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt påminna om det som sägs i förarbetena till regeringsformen (prop. 1975:8) om subdelegation och parlamentariskt ansvar. Här framgår att det endast undantagsvis är möjligt att i bemyndigandet ange villkor för subdelegation. I stället bör det i regel vara regeringen som under parlamentariskt ansvar får avgöra vilken normgivningsrätt som bör anförtros förvaltningsmyndigheten. Vidare sägs att förvaltningsmyndigheten i allmänhet bör få i uppdrag att endast besluta föreskrifter som mer i detalj fyller ut vad regeringen har föreskrivit.

Utskottet förutsätter att den framtida fördelningen av normgivningsrätten mellan regeringen och myndigheten kommer att ske i enlighet med lagstiftarens intentioner. Skrivningarna i den här aktuella propositionen talar även för att så kommer att ske och utskottet ser därmed inte något skäl för ett riksdagsuttalande i enlighet med det som föreslås i motion 2013/14:N7 (S). Vidare förutsätter utskottet att regeringens bemyndiganden till nätmyndigheten inom ramen för dessa bestämmelser kommer att utfärdas i förordningar. Riksdagen kan därmed följa subdelegationens omfattning. Innebörden av att detta sker under parlamentariskt ansvar är ytterst att riksdagen har möjlighet att återkalla ett bemyndigande. Utskottet vill dock i detta sammanhang påminna om att konstitutionsutskottet när det gäller myndigheternas föreskrifter tidigare slagit fast (bet. 2012/13:KU10) att uppsikten över myndigheternas normgivning i första hand får anses vara regeringens uppgift. Det är regeringen som genom förordning ger myndigheterna nödvändiga befogenheter på området. Om det finns anledning till det kan regeringen begränsa eller helt återta tidigare bemyndiganden.

Med det sagda tillstyrker utskottet proposition 2013/14:85 och avstyrker motion 2013/14:N7 (S).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Elnätsföretagens intäktsramar (S)

av Jennie Nilsson (S), Carina Adolfsson Elgestam (S), Krister Örnfjäder (S), Börje Vestlund (S), Ingemar Nilsson (S) och Ingela Nylund Watz (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857) och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:85 och motion

2013/14:N7 av Jennie Nilsson m.fl. (S).

Ställningstagande

Det svenska elnätssystemet är i stort behov av investeringar. En större andel förnybar energi i systemet kommer att ställa krav på att elnäten är leveranssäkra. Det är av yttersta vikt att regeringen utformar ett tydligt system för elnätsreglering, som både tillgodoser konsumentnyttan och ger nätbolagen rimliga investeringsförutsättningar kring elnät. En av bestämmelserna som reglerar den svenska elnätsverksamheten är den s.k. intäktsramen som fastställs i förväg för en tillsynsperiod om fyra år. Riksdagen har nu här att ta ställning till ett förslag om ändring i bestämmelserna kring beräkning av intäktsramens storlek. I propositionen föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten ska få meddela föreskrifter om beräkning av skäliga kostnader och beräkning av rimlig avkastning i samband med att elnätsföretagens intäktsramar beräknas. Detta innebär ett utvidgat normgivningsbemyndigande i förhållande till tidigare, inklusive s.k. subdelegation.

Vi delar uppfattningen att det finns ett behov av att tydliggöra regelverket vad gäller elnätsföretagens intäktsramar. Det osäkra rättsläge som nu råder menar vi är ett resultat av regeringens hittillsvarande brist på ansvarstagande i denna fråga. Detta är mycket oroväckande eftersom det svenska elnätssystemet är beroende av stabila och långsiktiga spelregler för att kunna utvecklas. De föreslagna lagändringarna i propositionen skapar ett juridiskt ramverk för att hantera en del av de brister som för närvarande råder. Samtidigt menar vi att den faktiska fördelningen av normgivningsmakt mellan regeringen och nätmyndigheten (Energimarknadsinspektionen) är otydlig i propositionen. Skrivningarna i propositionen om att regeringen

inte har för avsikt att ge Energimarknadsinspektionen generell föreskriftsrätt är enligt vår uppfattning inte tillräckligt tydlig i detta avseende. Förhållandet mellan nätmyndighetens granskande och normgivande makt klargörs inte heller.

Enligt vår uppfattning är det regeringen som ska ha den fulla föreskriftsrätten vad gäller beräkningen av skäligena kostnader eller rimlig avkastning. Subdelegation till nätmyndigheten ska begränsas till detaljbestämmelser som löpande behöver justeras, t.ex. med anledning av faktiska omvärldsförändringar, i de fall sådana förändringar av föreskrifter inte utan olägenhet kan hanteras av regeringen själv. Regeringen bör därtill ha föreskriftsrätten i alla de fall där en subdelegering till nätmyndigheten skulle riskera myndighetens möjlighet att på ett oväldigt sätt fullgöra sina övriga uppdrag.

Vi förutsätter att regeringens bemyndiganden till nätmyndigheten inom ramen för dessa bestämmelser kommer att ges i förordning. Vi förordar att riksdagen genom ett tillkännagivande ska uppmana regeringen att den där-efter, i lämpligt sammanhang, ska återkomma till riksdagen med ett förtydligande kring den faktiska fördelningen av normgivningsmakt mellan regeringen och nätmyndigheten enligt den inriktning som vi här har redogjort för. Vid detta tillfälle bör regeringen även klargöra förhållandet mellan nätmyndighetens granskande och normgivande makt. Vi vill avslutningsvis understryka att regeringens agerande med stöd av de nya normgivningsbemyndigandena sker under parlamentariskt ansvar och att riksdagen därmed kan återkalla bemyndigandena.

Med det sagda tillstyrker vi proposition 2013/14:85 och motion 2013/14:N7 (S).

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:85 Elnätsföretagens intäktsramar:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857).

Följdmotionen

2013/14:N7 av Jennie Nilsson m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringens ansvar att meddela föreskrifter om elnätsföretagens intäktsramar och om behovet att begränsa tillämpningen av s.k. subdelegation.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 8 och 9 §§ ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §¹

Som skäligen kostnader för att bedriva nätverksamheten ska anses kostnader för en ändamålsenlig och effektiv drift av en nätverksamhet med likartade objektiva förutsättningar.

Kostnad för avbrottsersättning enligt 10 kap. 10 § ska inte anses vara en skäligen kostnad enligt första stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av skäligen kostnader.

9 §²

Kapitalbasen ska beräknas med utgångspunkt i de tillgångar som nätkoncessionshavaren använder för att bedriva nätverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till investeringar och avskrivningar under tillsynsperioden.

En tillgång som inte behövs för att bedriva verksamheten ska anses ingå i kapitalbasen, om det skulle vara oskäligt mot nätkoncessionshavaren att bortse från tillgången.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur kapitalbasen ska beräknas.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, nätmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om beräkning av en rimlig avkastning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.